

La militarización de la política de disuasión migratoria en México

The militarization of Mexico's migration deterrence policy

Nuty Cárdenas Alaminos^{a*}  <https://orcid.org/0000-0002-4034-8111>

^a Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Estudios Internacionales, Ciudad de México, México, correo electrónico: nuty.cardenas@cide.edu

Resumen

El artículo tiene por objetivo analizar cómo la política migratoria de disuasión en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) se ha caracterizado por su militarización. Se trata de un análisis cualitativo, con revisión de fuentes secundarias, entre ellas literatura, leyes, reglamentos, así como informes del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal Mexicano, otras instituciones gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil. Se observa que la militarización en la política de disuasión se presenta en tres de los cuatro parámetros a partir de los cuales se planteó el análisis: nombramiento de militares en algunos de los cargos de una institución civil como el INM; operación *de facto* con prácticas castrenses y bajo el mandato de la propia Sedena, en algunas instituciones, como la GN, encargadas de poner en marcha la política de disuasión; la transferencia a las fuerzas armadas de actividades, funciones y facultades civiles, como la vigilancia y aseguramiento de migrantes.

Palabras clave: militarización, seguridad en la frontera, migración sin documentos, disuasión, política migratoria México.

Abstract

The article aims to analyze how the immigration deterrence policy in the government of Andres Manuel López Obrador in Mexico (2018-2024) has been characterized by its militarization. The article is based on a qualitative analysis, including the review of secondary sources such as literature, laws, regulations, as well as reports of the Executive Power of the Mexican Federal Government, other government institutions and civil society organizations. It is observed that the militarization in the deterrence policy is presented in three of the four parameters from which the analysis was raised: appointment of soldiers in some of the positions of a civil institution such as the INM; de facto operation with military practices and under the mandate of the Sedena itself, in some institutions such

Recibido el 23 de febrero de 2023.

Aceptado el 30 de agosto de 2023.

Publicado el 16 de octubre de 2023.

* Autora para correspondencia: Nuty Cárdenas Alaminos. Correo electrónico: nuty.cardenas@cide.edu



Esta obra está protegida bajo una licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

CÓMO CITAR: Cárdenas Alaminos, N. (2023). La militarización de la política de disuasión migratoria en México [The militarization of Mexico's migration deterrence policy]. *Estudios Fronterizos*, 24, e126. <https://doi.org/10.21670/ref.2315126>

as the GN, in charge of implementing the deterrence policy; the transfer of civilian activities, such as the surveillance and insurance of migrants, to the armed forces.

Keywords: militarization, border security, undocumented migration, deterrence, migratory policy in Mexico.

Introducción

Los movimientos de personas, en particular de migrantes sin documentos, se ha caracterizado por enfrentar mayores obstáculos, entre ellos mayores restricciones en las fronteras en el siglo XXI. En particular, los Estados de tránsito han engrosado sus fronteras a través del fortalecimiento del vínculo entre migración y seguridad lo cual se ha traducido en mayor vigilancia con más tecnología y un mayor número de agentes fronterizos, la instauración de muros y centros de detención.

Los Estados de tránsito tienen un papel central en el control de las fronteras en diferentes regiones a nivel global, en particular resultan relevantes para los países receptores de inmigrantes con los cuales colindan sus fronteras. Bajo la perspectiva teórica de la dependencia, las políticas hacia los flujos migratorios de los Estados de tránsito son meramente respuestas ante la coerción de los países desarrollados (White, 2011). Desde el enfoque de la interdependencia, si bien los Estados de tránsito actúan con base en los objetivos políticos de los Estados receptores, también toman en cuenta los intereses internos. Incluso, en el caso de la migración sin documentos la literatura señala que los Estados de tránsito usan el tema migratorio como una carta de negociación para otros asuntos, como la obtención de beneficios económicos (Kimball, 2007; White, 2011).

Si bien ha habido un avance en el estudio del papel de los Estados de tránsito, aún falta profundizar en el análisis del mismo, en particular, para dejar de concebirlos como meros actores unitarios y ejecutores de las políticas de los Estados desarrollados y avanzar en la comprensión de los múltiples intereses en juego, así como la forma en la cual responden ante los flujos migratorios que entran por sus territorios. En el caso de México ha habido un avance en los estudios que exploran la manera en la cual México fue construyendo un andamiaje legal (leyes, programas) e institucional desde la década de 1990 para cimentar una política de migración y seguridad para enfrentar los flujos migratorios de tránsito (Anguiano Téllez & Lucero Vargas, 2020). Algunos otros analizan las acciones y programas nodales en la política de contención fronteriza del gobierno mexicano en periodos más recientes y específicos (Casillas, 2002; Casillas R., 2016; Vega-Macías, 2022; Villafuerte Solís & García Aguilar, 2015). En menor medida, se ha analizado la instrumentalización de la política de disuasión migratoria, por ejemplo, cómo efectivamente se ha forjado una frontera vertical a lo largo del territorio mexicano, en mayor medida en las revisiones que en las presentaciones ante las autoridades, las cuales se concentran más en la frontera sur (Torre-Cantalapiedra & Yee-Quintero, 2018). Un tema muy poco explorado ha sido el papel que han jugado algunos actores, como las fuerzas armadas en la aplicación de la política de disuasión (Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho [FJEDD] et al., 2022; Ortega Ramírez & Morales Gámez, 2021).

Bajo este tenor, el objetivo del presente artículo es analizar los rasgos distintivos de la política de disuasión migratoria en la administración en México bajo la presidencia

de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), en particular, cuáles son sus principales actores y de qué manera la ejecutan, poniendo especial atención en el papel que desempeñan las fuerzas armadas (FA) en dicha política. Se argumenta que la política de disuasión migratoria se ha caracterizado por la militarización. El uso de las fuerzas armadas en dicha política responde a una creciente militarización de lo civil y administrativo en diversas áreas del ámbito público, incluida la migratoria, medida que, si bien no es exclusiva de la presente administración, sí ha tenido un incremento acelerado y un lugar preponderante en la vida pública.

Para llevar a cabo el análisis se utilizaron fuentes secundarias. Además de la revisión de literatura, se analizaron leyes y reglamentos, así como informes del Poder Ejecutivo del Gobierno Federal Mexicano y otras instituciones como la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), el Instituto Nacional de Migración (INM), así como reportes de organizaciones de la sociedad civil.

El presente artículo está dividido en cuatro secciones. En la primera de ellas se presentan algunas cifras sobre el crecimiento de los flujos migratorios en el corredor centro y norteamericano. En la siguiente sección se explican las nociones conceptuales de política de disuasión y militarización. En la tercera parte se hace un recuento de los antecedentes de la política de disuasión migratoria de México hacia los migrantes sin documentos desde fines de los años de 1980 hasta 2018, identificando momentos clave en los cuales hubo una participación de las fuerzas armadas. En la última parte del artículo se explican, por un lado, cuáles son los principales objetivos y actores para llevar a cabo la política de seguridad del gobierno de México (2018-2022) y, por el otro, se analiza cómo ha habido una militarización en la política de disuasión fronteriza por el gobierno mexicano en la administración actual.

Cambios y continuidades en los flujos migratorios en el corredor centro y norteamericano

La región de Norteamérica es particularmente relevante para el análisis de las políticas de disuasión hacia los migrantes, pues la ruta Centroamérica-México-Estados Unidos es una de las cinco con mayor tránsito de personas en movilidad a nivel internacional. La posición geopolítica de México lo convierte en uno de los países de tránsito, con mayor afluencia de extranjeros tan solo por su vecindad con Estados Unidos, siendo este último el primer receptor de migrantes a nivel global (Kimball, 2007).

Bajo el gobierno de López Obrador, el flujo de personas migrantes en tránsito en situación irregular —que ingresó por la frontera sur del territorio mexicano— aumentó de manera considerable con respecto a los años anteriores. De acuerdo con la propia Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas (UPMRIP) del gobierno de México, las cifras de eventos de presentación de personas extranjeras ante la autoridad mexicana permiten tener una aproximación a dicho fenómeno, pues las detenciones son un acto administrativo que ocurre cuando una persona no puede acreditar su estancia regular en territorio nacional. Según los datos de la UPMRIP, en el sexenio anterior (2012-2018) en total fueron 822 000 personas las presentadas ante la autoridad migratoria, donde 2014, 2015 y 2016 fueron los años en los cuales aumentó de manera considerable el número de migrantes en su paso por México, entre ellos un número importante de menores. El año 2015 fue en el cual se presentaron ante la

autoridad el mayor número de personas, 198 000 en total. En la presente administración, en 2019 fueron presentadas ante la autoridad 189 000 personas. Un año después el número cayó a 87 000 debido a la pandemia por COVID-19. Sin embargo, para 2021 se presentaron ante la autoridad migratoria 308 000 personas, es decir, un incremento de 273% con respecto a 2020 (Fundación BBVA México & Secretaría de Gobernación, 2022). Para 2022 la cifra ascendió a 388 000.¹

Un rasgo distintivo de los flujos migratorios en tránsito por México en la presente administración es la variación en el origen de las personas migrantes. Mientras que entre 2016 y 2018, de las personas que llegaban a la frontera de Estados Unidos 95% provenían de México, Guatemala, Honduras y El Salvador, para 2021 dicho porcentaje bajó y representaron 80% del total, pues aumentó el número de migrantes de otros países, para ser de particular relevancia Cuba, Venezuela y Nicaragua. Los cambios en el volumen y la diversidad de nacionalidades de la migración irregular hacia Estados Unidos responden a diversas causas como la inestabilidad económica, violencia, cambio climático y represión política en Latinoamérica y el Caribe, junto con factores de atracción en Estados Unidos que incluyen una creciente demanda laboral (Avila & Meyer, 2022).

En respuesta a este aumento de personas en tránsito, Estados Unidos ha reforzado sus controles fronterizos y presionado a México a que colabore en las tareas de detención y deportación de la migración sin documentos. El gobierno mexicano ha respondido favorablemente a los intereses estadounidenses bajo una visión de seguridad, la cual ha prevalecido sobre la respuesta humanitaria. En ese sentido, desde 2019 se implementaron una serie de medidas destinadas a contener y disuadir el tránsito de migrantes, con una importante participación de las fuerzas armadas, tal y como se analizará en las siguientes secciones.

Notas conceptuales sobre la política de disuasión y la militarización

Ante el incremento de la migración, los estados receptores y de tránsito han recurrido a la disuasión como estrategia política para controlar los flujos de personas sin documentos. De acuerdo con el marco analítico de López-Sala (2015), la disuasión —en un sentido amplio— debe entenderse como conjunto de medidas, sean proactivas o reactivas, implementadas por un Estado con el objetivo de prevenir la emigración de los Estados de origen, la cual abarca desde reducir la posibilidad e intención de salida, frenar el cruce, hasta el establecimiento de migrantes sin documentos. En ese sentido, la disuasión no se limita a la contención de los migrantes sin documentos, sino también a limitar y/o desincentivar sus intenciones de movilidad (López-Sala, 2015).

La disuasión engloba una diversidad de actores y medidas, las cuales pueden analizarse a través de dos dimensiones. La primera de ellas es la horizontal y se refiere al lugar en donde se aplican las medidas, la cual “no se limita a lo que ocurre en la frontera en sí” (Godenau & López-Sala, 2013). Tal y como la definición sugiere, también abarca

¹ Algunas estimaciones sugieren que para 2019 la migración sin documentos alcanzó los 800 000 eventos cuando en años anteriores (2005, 2014, 2016, 2018) los puntos máximos habían alcanzado entre 420 000 y 450 000 anuales. Lo anterior como consecuencia del ingreso de las caravanas de migrantes y la política de apertura del gobierno mexicano a inicios de la administración actual (Rodríguez, 2022).

lo que ocurre afuera de la frontera, la obstaculización del cruce fuera del territorio nacional y la disuasión una vez que están en el Estado receptor (Godenau & López-Sala, 2013). Se identifican tres tipos de disuasión: la disuasión represiva, la disuasión coercitiva y la disuasión preventiva. La diferencia entre cada uno de ellos responde al objetivo, el grado o intensidad de las medidas hacia los migrantes y el espacio geográfico en el cual se llevan a cabo (López-Sala, 2015).

La disuasión represiva involucra todas las acciones llevadas a cabo al interior del país receptor para impedir el establecimiento y residencia de los migrantes sin documentos. Esto incluye medidas tales como revisiones e inspecciones por los departamentos de migración y policía, incluida la repatriación. Por su parte, la disuasión coercitiva se refiere al conjunto de medidas que lleva a cabo un Estado para controlar y contener la migración irregular tanto en su frontera como en el tránsito hacia su territorio, lo que comúnmente se conoce como externalización de fronteras. A diferencia de las estrategias anteriores, la disuasión preventiva se refiere a las acciones que realiza un Estado receptor de migrantes, pero en los Estados de origen, previo al inicio del proceso migratorio. La finalidad de esta estrategia es desalentar a los potenciales migrantes a salir de su país de origen (López-Sala, 2015). Si bien el marco analítico anterior está pensado en función de los Estados receptores de inmigrantes, es posible adaptar las dimensiones analíticas y la tipología a los Estados de tránsito. En el caso de México tiene una política fronteriza con un componente de disuasión represiva pues incluye acciones como revisiones, inspecciones e incluso la repatriación de personas. En cuanto a la disuasión coercitiva, México juega un doble papel pues al mismo tiempo que controla y contiene la migración en su propia frontera, a lo largo de su propio territorio funge como actor ejecutor de la política de externalización de fronteras de Estados Unidos cuando coopera en la vigilancia y detención de migrantes sin documentos. Fuera de su frontera territorial, México ha llevado a cabo más bien una política de disuasión preventiva, en particular la administración actual ha propuesto la exportación de programas como Sembrando vida y Jóvenes construyendo el futuro para incentivar a la población a quedarse en sus países de origen.

La dimensión vertical en el proceso de gestión de la política de disuasión se refiere a los distintos niveles de gobierno y actores políticos que intervienen en ella. Los instrumentos utilizados por estos actores son las leyes, reglamentos y la aplicación de estos. La eficacia de la ejecución de los instrumentos puede medirse en el número de intercepciones y repatriaciones (Godenau & López-Sala, 2013).

Dentro de estos actores, las fuerzas armadas y su creciente participación —también denominada en la literatura como militarización— en la política de disuasión migratoria en México es el eje de interés del presente artículo. La militarización tiene diferentes concepciones y como fenómeno ha sido más estudiada —tanto en su dimensión nacional e internacional— en los ámbitos de seguridad pública. La literatura referente a la creciente militarización en el ámbito de la seguridad ha sido analizada bajo diferentes marcos teórico-analíticos. Desde un punto de vista más bien clásico, la militarización es vista como el incremento en elementos y presupuesto de las fuerzas armadas en relación con los cuerpos civiles. Bajo otro enfoque, la militarización en la seguridad puede observarse de manera directa cuando las fuerzas militares son desplegadas para llevar a cabo labores de control interno e indirecta cuando las policías van adquiriendo estrategias, armamento y tácticas militares. Desde el marco teórico de la sociología, la militarización es el resultado de procesos como la conformación de las instituciones militares como actor hegemónico y las instituciones civiles encargadas de

la seguridad adquieren lógicas militares a través de ciertos cambios (Morales Rosas & Pérez Ricart, 2015). En el caso particular de México ha habido diversos estudios con un análisis histórico que identifican la militarización en el ámbito de la seguridad a partir y durante el siglo xx (Piñeyro, 2001) e incluso para otros ha sido un proceso de más larga data (Pérez Ricart, 2018). La militarización ha sido alentada no solo desde las propias fuerzas armadas, sino desde actores civiles como el poder ejecutivo, judicial e incluso el legislativo. Dicho apoyo, acompañado con un discurso legitimador que justifica el uso de las FA para, por ejemplo, combatir el crimen organizado por ser más eficaz y presentar un menor nivel de corrupción (Piñeyro, 2010).

Si bien ha habido un avance sustantivo en las investigaciones en la relación entre la militarización y seguridad, no lo ha sido con otras áreas del ámbito civil como la migratoria. Ante ello, han sido propuestos algunos marcos analíticos desde una visión de gestión y política pública cuya utilidad radica en explorar si se presenta o no la militarización en determinadas áreas político civiles y de qué manera, tal y como se plantea en el presente artículo. En ese sentido la militarización es más bien conceptualizada como “un aumento progresivo de la presencia, el poder y las facultades de las fuerzas armadas” en determinadas áreas propias del ámbito de lo civil (Sánchez Ortega, 2020). Al mismo tiempo, hay una pérdida de control político civil sobre los asuntos militares (Sánchez & Álvarez, 2022). La militarización se puede observar en al menos cuatro aspectos: el nombramiento de oficiales militares (en activo o en retiro) en puestos clave de la institución civil; la adopción de prácticas castrenses en instituciones civiles; la transferencia de actividades, funciones y facultades civiles a las FA; y la transferencia de recursos de las instituciones civiles —a quienes les fueron asignados originalmente— hacia las FA (Sánchez Ortega, 2020; Velázquez Moreno et al., 2021).

Dentro del ámbito político, algunos autores más bien hablan de militarismo como una postura político-ideológica que se caracteriza por al menos tres elementos: una mayor militarización de las esferas pública y privada; una concepción de que los valores y estructuras militares son superiores a las civiles y la propagación de ideas como que “el uso de las fuerzas armadas es la mejor forma de resolver problemas y que las estructuras jerárquicas son una manera efectiva de conseguir resultados” (Sánchez & Álvarez, 2022); y la tercera —la cual es quizá la que destacaría como la diferencia sustantiva con respecto a las nociones expuestas con anterioridad— es la “preponderancia del poder militar sobre el civil en términos políticos y en donde la esfera castrense influye en la toma de decisiones políticas del Estado más allá del sector de seguridad y defensa”. En otras palabras, es la influencia del poder militar en la orientación del poder del Estado (Arana & Anaya, 2020).

La participación de las fuerzas armadas en la política de disuasión migratoria mexicana antes de 2018

La política de México como país de tránsito se ha caracterizado desde fines de la década de 1980 hasta la actualidad (2023) por ir fortaleciendo el vínculo entre migración y seguridad. En otras palabras, se fue construyendo una política de disuasión migratoria en la cual tanto la forma de concebir a la población migrante sin documentos, como las acciones hacia la misma, quedaron bajo el paraguas de la política de seguridad. Como consecuencia se fueron estableciendo medidas para vigilar, detener y deportar a los

migrantes sin documentos, con mayor celeridad a partir de 2001 (Anguiano Téllez & Lucero Vargas, 2020; Faret et al., 2021; Torre-Cantalapiedra & Yee-Quintero, 2018). Lo anterior responde tanto a factores internacionales, como domésticos. Por un lado, la presión estadounidense para que México coopere en asuntos de seguridad en la región juega un papel central (Cárdenas Alaminos, 2021). Para Estados Unidos la migración sin documentos es un problema de seguridad nacional y ante un aumento y llegada de esta a su territorio, vía México, presiona a este último para que tome medidas en materia de disuasión. Por el otro, los diferentes gobiernos en México han respondido a la presión de las administraciones estadounidenses en turno, en buena medida, por temor a sufrir represalias en otros ámbitos como el económico (Fitzgerald & Palomo Contreras, 2018). Al mismo tiempo, México responde a algunos intereses domésticos. En particular los funcionarios públicos en turno, encargados del manejo del tema migratorio, han considerado costoso tener concentraciones de población sin documentos en las fronteras (Fitzgerald & Palomo Contreras, 2018; Garduño García, 2017).

A lo largo de varias administraciones en México desde la década de 1990, la concepción y las acciones hacia los flujos migratorios sin documentos, en algunas ocasiones, se incluyó dentro de los planes de seguridad de mayor alcance, cuyos ejes fueron el combate al narcotráfico y el crimen organizado. En otros momentos, se establecieron medidas cuyo objetivo específico era la contención de los flujos migratorios. En ambos casos, se incluyó la participación de las fuerzas armadas, la cual comenzó a ser significativa en los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006) y tuvo aún más relevancia a partir del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) (Sánchez Ortega, 2021). A partir de las décadas de 1990 y 2000, la militarización se vio reflejada en asuntos de seguridad pública y combate al narcotráfico. Por ejemplo, aumentó el número de elementos de las fuerzas armadas en la captura de capos e intercepción de cargamentos de drogas (Sánchez Ortega, 2021). Algunas de estas operaciones que iban encaminadas al combate de drogas, posterior a ello o en paralelo, se extendían al ámbito migratorio, específicamente en la vigilancia del cruce de personas. En 1998 se llevó a cabo la Operación sellamiento en la frontera sur de México en la cual 6 700 efectivos civiles, marinos y militares tuvieron como objetivo el aseguramiento de drogas. Más adelante, y como un refuerzo de la propia operación, se envió un comando adicional de 100 elementos y las actividades se ampliaron al tráfico de armas, vehículos, así como de personas (Yáñez Cruz, 2000).

Bajo el gobierno de Fox, en julio de 2001, el INM instauró el programa Plan sur con el objetivo de fortalecer la vigilancia y control del flujo migratorio de personas que transitaban en el país y que ingresaban por la frontera sur. Para ello, se crearon cinturones de control (en Chiapas y otro en el istmo de Tehuantepec) a manera de dos frentes o barreras de contención que abarcaran las principales rutas migratorias y así aprehender al mayor número de traficantes de personas y de migrantes sin documentos. El entonces comisionado del INM mencionó que alrededor de 1 000 agentes migratorios llevarían a cabo dichas tareas, con un refuerzo tanto de 350 agentes más para el año 2002, como de efectivos de las policías a los tres niveles y de las fuerzas armadas que coadyuvarían “en las labores de detección, detención y entrega de extranjeros indocumentados” (Casillas, 2002, p. 205). Como consecuencia del 11 de septiembre de 2001, y de la presión de EUA para que sus vecinos cooperaran en su seguridad, México puso en marcha la Operación centinela la cual tuvo como finalidad la vigilancia y protección, tanto de las fronteras como de instalaciones estratégicas. En ella participaron más de 18 000 elementos de las fuerzas armadas y 12 000 de la Policía Federal Preventiva (FJEDD et al., 2022).

Posteriormente, en la administración de Calderón, la seguridad nacional y el combate al crimen organizado fueron dos de los temas prioritarios en la agenda nacional. Para hacer frente a este último las fuerzas armadas se consideraron como un actor clave y fue a partir de 2007 cuando se dio una ampliación de la participación del ejército en asuntos civiles de manera importante (Benítez Manaut, 2021). La migración quedó enmarcada en los asuntos de seguridad y se le consideró como parte de las amenazas a combatir (Torre-Cantalapiedra & Yee-Quintero, 2018). Prueba de la anterior fue la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida en octubre de 2007. La finalidad de la misma fue combatir el crimen organizado, con la ayuda financiera y asistencia técnica del gobierno estadounidense a México. Mediante la Iniciativa se fortaleció al Ejército y a la Marina. En el primero se consolidó el cuerpo de Fuerzas Especiales y en la segunda se fortaleció la Infantería de Marina y sus grupos de intervención (Benítez Manaut, 2021). Uno de los pilares de la Iniciativa fue la construcción de una frontera del siglo XXI que básicamente consistió en mejorar los sistemas de vigilancia (para el registro de entradas, salidas y repatriaciones), así como una red de información para comprobar y compartir datos del estatus migratorio y datos biométricos entre las agencias de seguridad mexicanas y el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS por sus siglas del inglés Department of Homeland Security) (Anguiano & Trejo Peña, 2007; Fitzgerald & Palomo Contreras, 2018).

En el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) se puso en marcha el Plan frontera sur (2014) con la finalidad de establecer puntos de contención para impedir la llegada y tránsito de migrantes sin documentos. Para varios autores se trataba de una respuesta del gobierno mexicano frente a las presiones estadounidenses ante lo que se denominó “la crisis humanitaria de los niños migrantes” (Villafuerte Solís & García Aguilar, 2015). El INM trabajó directamente con la policía federal y las fuerzas armadas para llevar distintos operativos en las rutas migratorias (Seelke & Flinkea, 2017). De acuerdo con el Human Rights Institute (2015), en septiembre de 2014, más de 100 elementos de la gendarmería nacional fueron desplegados a la frontera sur.

La política de migración y seguridad bajo la administración 2018-2024

Cuando Andrés Manuel López Obrador (AMLO) llegó a la presidencia se planteó en el discurso una política migratoria de tránsito con un enfoque más humanitario. La propia administración, a través de la Secretaría de Gobernación, publicó el documento “Nueva Política Migratoria del Gobierno de México 2018-2024” según el cual la política migratoria se conduciría bajo un enfoque de derechos humanos y de desarrollo económico y social. Algunas de las primeras acciones en el sexenio apuntaban en esta dirección, como el incremento en la expedición de visas humanitarias en enero de 2019 para los migrantes que ingresaron a territorio mexicano en los movimientos conocidos como las caravanas migrantes (The LBJ School of Public Affairs, 2020). Sin embargo, unos meses más tarde, la política migratoria daría un giro a partir del cual el enfoque de seguridad prevalecería sobre el humanitario. Al igual que en sexenios anteriores, este cambio respondió tanto a factores internacionales como domésticos. El gobierno de Donald Trump amenazó al gobierno mexicano con imponer un arancel de 5%, que podría llegar a ser 25% si no actuaba para detener las caravanas migrantes. En consecuencia, el gobierno mexicano respondió con una cooperación para la

aplicación de medidas impuestas por la administración de Trump y que continuaron con Biden, tales como Migrant Protection Protocols (MPP) o Quédate en México, y la expulsión de migrantes bajo el título 42. Al mismo tiempo, el gobierno mexicano llevó a cabo diversas acciones para la contención de migrantes. A principios de junio hubo un despliegue de 6 000 elementos de la Guardia Nacional en la frontera sur con Guatemala y, para fines de junio la GN ya había desplegado un total de 21 500 efectivos en las fronteras y a lo largo del territorio mexicano. Como resultado de este despliegue de junio de 2019 a febrero de 2020 se detuvieron a 132 089 migrantes, un incremento de 28% con respecto al año previo (The LBJ School of Public Affairs, 2020). Una de las características de estas acciones fue el incremento de la militarización en diversas labores de vigilancia, detención en las fronteras y a lo largo del territorio nacional. Lo anterior no se puede entender si no se analiza el marco general de la política de seguridad, sus características y motivaciones del gobierno de López Obrador.

La política de seguridad en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador

El 15 de noviembre de 2018 la administración entrante presentó el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, el cual —según se plasma en el propio documento— contiene “un paradigma de seguridad pública radicalmente distinto al que se ha aplicado en sexenios anteriores” (*Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, 2018). Sin embargo, en el capítulo ocho, “Plan de Seguridad Pública”, se menciona que las fuerzas armadas por órdenes civiles han llevado a cabo funciones que no les corresponden durante doce años. No obstante, más adelante, en el texto se argumenta que, ante la presencia de policías (incluidas la Policía Federal, estatales y municipales) y agentes ministeriales carentes de “profesionalismo, protección y, en muchos casos dominados por la delincuencia y la corrupción”, es necesario continuar con la intervención del ejército en las labores de seguridad pública (*Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, 2018). Las fuerzas armadas —según el Plan— “siguen siendo las instituciones más confiables para mantener la seguridad pública”. Tal y como lo señalan estudios sobre militarización y seguridad, en sexenios anteriores había un discurso legitimador que justificaba el uso de las FA para, por ejemplo, combatir el crimen organizado por ser más eficaz y presentar un menor nivel de corrupción (Piñeyro, 2010).

En ese sentido, el ejecutivo mexicano en 2018 propone que además de velar por la seguridad nacional y las obligaciones constitucionales, las FA tengan un papel *protagónico* (cursivas propias) en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional (*Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*, 2018).

Dicho lo anterior, el Plan de Seguridad y su posterior aplicación, guarda más bien una continuidad de la política de seguridad desarrollada desde los sexenios pasados, en particular en la intervención de las fuerzas armadas. En realidad, como sugieren varios autores, un rasgo distintivo de la presente administración es la ampliación cada vez mayor de las FA en el ámbito de la seguridad y en otras actividades del orden civil (Benítez Manaut, 2021; Velázquez Moreno et al., 2021) y, más aún, lo que algunos han calificado como la institucionalización de la militarización (Sánchez Ortega, 2021).

El papel protagónico de las FA en la seguridad pública se ha observado en por lo menos tres rubros generales. El primero de ellos es que cuentan con los recursos

humanos y financieros de la extinta Policía Federal. El segundo es la creación de la Guardia Nacional (GN) en febrero de 2019. Los motivos por los cuales se crea esta corporación se debió —de acuerdo con lo expresado por el presidente— al deterioro y la corrupción de la mayor parte de los elementos de la Policía Federal. Por lo tanto, la GN se encargaría de prevenir y combatir delitos en el país. En principio, *de jure* la GN es una institución civil, tal y como se menciona en la *Ley de la Guardia Nacional*. No obstante, la propia ley presenta algunos vacíos con los cuales se permite la apropiación militar de la corporación. Por ejemplo, no le otorga las facultades plenas al secretario de Seguridad Pública para conducirla, de hecho, “los criterios de elegibilidad de su titular solo los pueden cumplir los militares” (Sánchez Ortega, 2021). Lo anterior se sostiene con lo observado en la conformación y operación de la GN. *De facto* es una institución de tipo militar, pues en la práctica tiene una estructura y organización, así como algunos mandos y elementos, que provienen de instituciones castrenses (Poco-roba García, 2021).

Desde un principio se estipuló que la GN se conformaría con personal de la Policía Federal, Sedena, Secretaría de Marina (Semar), así como de personas que ingresaron vía una campaña de reclutamiento específica para la conformación de la GN. Se creó con 59 191 elementos y para enero de 2022 el total de elementos llegó a 113 833. De acuerdo con lo reportado por el propio gobierno federal, la mayor parte de los efectivos pertenece a las fuerzas armadas; en 2021 son 80% personal de Sedena y Semar, 73 805 y 16 702, respectivamente, mientras que 23 236 son elementos de la desaparecida Policía Federal (Guardia Nacional, 2021). De acuerdo con la propia *Ley de la Guardia Nacional*, se trata de una corporación que depende jerárquicamente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (artículo 4) (Segob, 2022). Sin embargo, desde el 8 de octubre de 2020, por mandato presidencial, es la Secretaría de la Defensa Nacional quien ostenta el control operativo de la GN (FJEDD et al., 2022).

El tercer elemento con el cual se observa el papel protagónico de las FA en la seguridad pública es el incremento del despliegue de elementos soldados y marinos en la materia. En 2018, eran 54 980 elementos en tareas de seguridad, para 2020 la cifra aumentó a 61 252. La cifra anterior no toma en cuenta los elementos dentro de la Guardia Nacional (Sánchez Ortega, 2021). El presupuesto asignado a la Secretaría de la Defensa Nacional ha sido el segundo más importante después de la pensión de adultos mayores y ha crecido de manera relevante en la administración de AMLO. En 2018 se le asignó un presupuesto de 81 021.00 millones de pesos y para 2022 fue de 112 557.17 millones de pesos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Presupuesto de Egresos de la Federación 2022). De acuerdo con diversas fuentes, a esto se le debe añadir el control directo e indirecto que tienen las fuerzas armadas de los presupuestos de otras instituciones.

El proceso de militarización se ha extendido a otras actividades, más allá de la seguridad pública. Si bien este proceso se fue dando desde 2007, en la administración 2018-2024 se ha acelerado (Benítez Manaut, 2021). En 2019 y 2020, las tareas asignadas a las FA fueron: protección de ductos y combate al robo de combustible, construcción de infraestructura estratégica, respaldar esfuerzos para el control de la pandemia por COVID-19, control de puertos y aduanas y contención de migrantes, de este último se ahondará en las siguientes secciones.

¿Existe una militarización en la política de disuasión migratoria del gobierno mexicano 2018-2022?

Al poco tiempo de iniciada la administración de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), el discurso humanitario de México como país de tránsito —y en menor medida de receptor de inmigrantes— fue reemplazado por la puesta en marcha de diferentes medidas bajo una visión de migración y seguridad. El enfoque de la política de tránsito hacia la migración irregular ha sido de contención en detrimento de una protección efectiva a los derechos humanos (Calva Sánchez & Torre Cantalapiedra, 2020).

Al igual que en gobiernos anteriores, la migración sin documentos quedó enmarcada dentro de las amenazas a la seguridad a la cual se debía hacerle frente. En la Estrategia nacional de seguridad pública del gobierno, publicada el 16 de mayo de 2019, en el objetivo 8 sobre seguridad pública, seguridad nacional y paz se establece que “México, al ser uno de los países con mayor extensión territorial y el undécimo más poblado del mundo, se encuentra expuesto a múltiples riesgos y amenazas como pueden ser, entre otros, los flujos migratorios descontrolados, crimen organizado, corrupción gubernamental (...) y problemas en la frontera sur y norte” (DOF, 2019a). En ese sentido, el tema de la migración sin documentos en su paso por México, denominada como migración descontrolada, se identifica como un riesgo y amenaza dentro del capítulo de seguridad. Si bien lo anterior guarda una continuidad con la política migratoria de gobiernos anteriores, un elemento distintivo de la administración de AMLO —como se verá más adelante— es una mayor presencia y adjudicación directa de responsabilidad a las FA para controlar la migración sin documentos.

Uno de los parámetros mediante los cuales se observa el fenómeno de la militarización es el nombramiento de militares (en activo o en retiro) en puestos clave de la institución civil (Sánchez Ortega, 2020; Velázquez Moreno et al., 2021). En el interior de las propias instituciones y agencias encargadas de los asuntos migratorios se dieron varios cambios. Uno de ellos fue el fortalecimiento del aparato administrativo con mandos policiacos y de las fuerzas armadas en detrimento de los de carácter civil. Diversas instituciones de la administración pública reemplazaron algunos de sus cargos por mandos militares. De acuerdo con un rastreo de datos hemerográficos de 2018 a 2022, se detectó que al menos 163 cargos de la administración pública fueron ocupados por militares —ya sea en activo o en retiro—. Después de las secretarías de seguridad pública estatales y municipales (51 cargos de 163), el Instituto Nacional de Migración (INM) ha sido la segunda institución civil con mayor número de cargos ocupados por militares, 44 en total (Causa en Común, 2022). Dentro de estos cambios destaca la pronta sustitución, el 14 de junio de 2019, del comisionado del INM, Tonatiuh Guillén —con un perfil académico— por Francisco Garduño, quien era en ese momento encargado del sistema penitenciario, formalmente conocido como comisionado del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS). Los puestos directivos de varias delegaciones estatales del propio instituto fueron ocupados por militares. Para diciembre de 2021, de las 32 delegaciones estatales 19 estaban bajo el cargo de personal con formación militar (FJEDD et al., 2022).

Como ya se mencionó, muy al inicio del sexenio algunas instituciones civiles adoptaron prácticas castrenses. La GN fue ejemplo de ello, pues tanto un número importante de sus mandos como la operación *de facto* de esta estuvo a cargo de las fuerzas armadas. Por lo anterior, se ha considerado que *de facto* se trata de una institución

castrense. En materia de política de disuasión migratoria se dio la transferencia de actividades, funciones y facultades del propio INM a las fuerzas armadas. La Guardia Nacional adquirió un papel central en tareas como la vigilancia, detención y deportación de las personas migrantes. De acuerdo con la *Ley de Migración* (2011), bajo el artículo 81 se le confirió el control migratorio al INM, y en ese entonces la Policía Federal tenía la facultad de actuar “en auxilio y coordinación con el INM en las tareas de revisión de documentación de las personas migrantes y en la inspección de medios de transporte en los cuales se internan o salen del país” (DOF, 2011). Con la creación de la Guardia Nacional, dichas funciones de la Policía Federal pasarían a esta nueva corporación, la cual *de facto* ha operado con un fuerte componente castrense. De hecho, la iniciativa de ley de la GN presentada ante el Senado el 6 de mayo de 2019 apuntaba a ello. El artículo 9 inciso *b* de manera general mencionaba que

La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables

y de manera más específica le autorizaba exclusivamente a *prestar apoyo* (cursivas añadidas) al INM en verificar que los extranjeros cumplieren con las disposiciones de la *Ley de Migración*. Sin embargo, el 20 de mayo de 2019 el texto finalmente aprobado por el Senado menciona que una de las funciones de la GN es la de

realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular [...], y en su caso, *proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia* (cursivas añadidas)

Asimismo, el artículo 9 sección xxxvi indica apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y, a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren (DOF, 2019b; véase Tabla 1).

Con este cambio se le confiere un mayor peso a la GN pues ya no auxilia, sino que directamente realiza, bajo la coordinación del INM, no solo la inspección de documentos, sino que se le otorga la facultad de presentar a las personas en situación irregular. Como se mencionó más arriba, si bien en un principio la GN fue creada como una institución policial de carácter civil para combatir la violencia en el territorio mexicano, diversos estudios apuntaban a su carácter militar *de facto* (Sánchez Ortega, 2021; Pocaroba García, 2021).

A principios de junio de 2019, México acordó con Estados Unidos llevar a cabo una política de mayor seguridad en las fronteras del territorio mexicano y, con ello, evitar la imposición de aranceles. El papel de la GN fue central en ello, tal y como lo reconoció Luis Crescencio Sandoval—secretario de la Defensa Nacional— en una conferencia sobre tropas fronterizas el 24 de junio de 2019. En esta señaló que se había hecho todo un despliegue en la frontera sur y frontera norte donde estaba implicada la GN para la detención de las personas migrantes. La cobertura—de acuerdo con lo declarado por el propio secretario— fue toda la frontera sur desde Chetumal hasta Tapachula y hacia el istmo de Tehuantepec con 6 500 elementos de la GN. Además, esta corporación también estuvo presente desde Tijuana hasta Matamoros (Sandoval González, 2019). El canciller Marcelo Ebrard señaló que, en 45 días, los flujos migratorios se habían reducido en 36.2% con lo cual reconocía el “éxito” de la operación (Ortega Ramírez & Morales Gámez, 2021).

Tabla 1. Principales cambios en las leyes, reglamentos e instrumentos jurídicos relacionados con el tema de migración y seguridad

Leyes/reglamentos	Antes de mayo de 2019	Principales cambios a partir de fines de mayo de 2019
<i>Ley de la Guardia Nacional</i>	<p>Iniciativa Senado el 6 de mayo de 2019. El artículo 9 inciso b mencionaba que la GN estaba autorizada a prestar apoyo al INM “para verificar que los extranjeros residentes en territorio nacional cumplan con las obligaciones que establece la <i>Ley de Migración</i>”.</p> <p>La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración (6 de mayo de 2019).</p>	<p>Una de las funciones de la GN es la de “realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular [...], y en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia” (20 de mayo de 2019).</p> <p>Apoyar el aseguramiento que realice el Instituto Nacional de Migración y a petición del mismo, resguardar las estaciones migratorias y a los extranjeros que en ellas se encuentren (20 de mayo de 2019).</p>
<i>Ley de la Guardia Nacional y Seguridad Pública</i>	<p>La Guardia Nacional adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y formalmente su mando dependía del titular de dicha dependencia (2019).</p> <p>Artículo 4. La Guardia Nacional es una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada y profesional, adscrita como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría.</p> <p>Artículo 5. El objeto de la Guardia Nacional es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que para tal efecto se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o municipios.</p>	<p>La Guardia Nacional se incorpora a la Secretaría de Defensa Nacional (Sedena, 10 de septiembre de 2022).</p> <p>Artículo 13 (bis). A la persona titular de la Secretaría de la Defensa Nacional le corresponden las facultades siguientes: 1. Ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, en el marco de la Estrategia nacional de seguridad pública, y cuando la persona titular del Ejecutivo Federal disponga de su intervención para el auxilio de la Fuerza Armada permanente en el ejercicio de sus misiones.</p>

Fuente: elaboración propia con base en DOF (2019b) y FJEDD y colaboradores (2022)

A partir de ese momento, la GN ha tenido presencia importante y creciente en las zonas fronterizas. De acuerdo con los datos obtenidos vía solicitud de información, el personal de la GN en ambas fronteras en 2019 fue de 13 305; para el año siguiente aumentó a 22 615 y en 2021 fueron 20 430 elementos. Como se observa en la Figura 1 la presencia fue notablemente mayor en la frontera sur.

Figura 1. Elementos de la Guardia Nacional en las fronteras norte y sur (2019-2021)

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de la solicitud de información 332259822001561

Los criterios bajo los cuales se da la distribución territorial de los elementos de la GN no son claros. Con la información obtenida hasta el momento no se puede saber ni las tareas específicas, ni el número de integrantes que dicha institución despliega en cada uno de los estados para el desempeño de estas. En particular, no se tienen datos de cuántas personas de la GN son canalizados para colaborar con el INM en la política de disuasión migratoria. Ante el cuestionamiento vía transparencia de algunas organizaciones de la sociedad civil a la propia GN sobre la justificación del despliegue en cada una de las entidades federativas, la corporación anunció que era en apego a la Estrategia nacional de seguridad pública, en donde el objetivo “Seguridad pública, seguridad nacional y paz”, inciso *b*, numeral IV, señala que

la GN establece su despliegue operativo, considerando la incidencia delictiva presente en el país e informado en el reporte de incidencia delictiva del Fuero Federal, por entidad federativa, publicado por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública... (Causa en Común, 2022)

Sin embargo, de acuerdo con el análisis de la propia organización —a partir de los datos trianuales sobre denuncias y víctimas reportadas por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)— la asignación de elementos de la GN no responde del todo a dicho criterio.² Con respecto al tema migratorio, hasta la redacción de este trabajo no se cuenta con reportes oficiales y seguimiento por parte de la GN o a través de la SSPC. De acuerdo con algunos reportes, la mayor presencia de la GN justo está tanto en las rutas de tránsito migratorio en territorio mexicano (costa, centro y golfo), como en las líneas del tren (La Bestia) desde Tabasco y Chiapas, hasta Baja California, Sonora y Tamaulipas (FJEDD et al., 2022). Para otros hay cierta coincidencia entre eventos de incremento de personas migrantes en algunas regiones del territorio mexicano y mayor presencia de la GN (Sánchez Nájera & Osorio, 2021).

De manera explícita se ha corroborado el papel central que tiene la GN, junto con la Sedena y Marina, como actores en la política de disuasión migratoria bajo el marco del Plan de migración y desarrollo frontera norte y frontera sur. En agosto de 2019

² Por ejemplo, en el número de víctimas de homicidio doloso registradas por entidad, Guanajuato se ha mantenido a la cabeza como el estado donde más se han registrado homicidios en los últimos tres años (2020 a 2022); sin embargo, tiene asignados menos de la mitad de los integrantes de la GN que la Ciudad de México (Causa en Común, 2022).

se puso en marcha dicho plan. Hasta enero de 2023 (fecha en la que se concluyó el presente artículo) no se contaba con un documento oficial en el cual se explicaran sus objetivos y metas. En los informes presidenciales se reconoce a la Sedena como la encargada de implementar el Plan de migración (Gobierno de México. Presidencia de la República, 2022). Por un lado, se establece como objetivo de dicho plan fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas migrantes a través de acciones para prevenir y combatir delitos que les afecten; de manera textual se menciona que el Plan tiene “la finalidad de disminuir la comisión de ilícitos relativos al tráfico de personas, contrabando de mercancías y actividades de narcotráfico” (Gobierno de México. Presidencia de la República, 2021). Sin embargo, por el otro lado, se reconoce a la Sedena como encargada de implementarlo “para apoyar al INM en la contención del flujo migratorio irregular” (Gobierno de México. Presidencia de la República, 2022). Como lo aseveró Crescencio Sandoval, el 27 de agosto de 2019,

en la frontera sur de nuestro país se han desarrollado una serie de actividades operativas con diferentes fuerzas donde se tiene personal de la Secretaría de Marina, personal del Ejército, personal de la Guardia Nacional con apoyo de la Fuerza Aérea.

Añadió “todas estas actividades tienen diferentes objetivos, el principal: detener toda la migración, que es uno de los planes que se tienen” (EFE, 2021).

La militarización en asuntos migratorios no solo radica en que es la Sedena la encargada de ejecutar el Plan de detención de migrantes, sino que el número de elementos de dicho cuerpo castrense, junto con la GN y Semar, desplegados para ello es tal que solo está por debajo de las tareas de seguridad pública y de atención a desastres (véase Tabla 2).

Tabla 2. Número de elementos de las fuerzas armadas desplegados por tarea

Tareas	Elementos
Estrategia nacional de seguridad pública	81 541
Atención a desastres y fase de recuperación	29 404
Plan de migración y desarrollo en la frontera norte y sur	28 463
Seguridad a instalaciones estratégicas	8 227
Vigilancia del territorio y espacio aéreo nacional	4 300
Estrategia para el fortalecimiento de las aduanas	2 326
Combate al huachicol	2 309

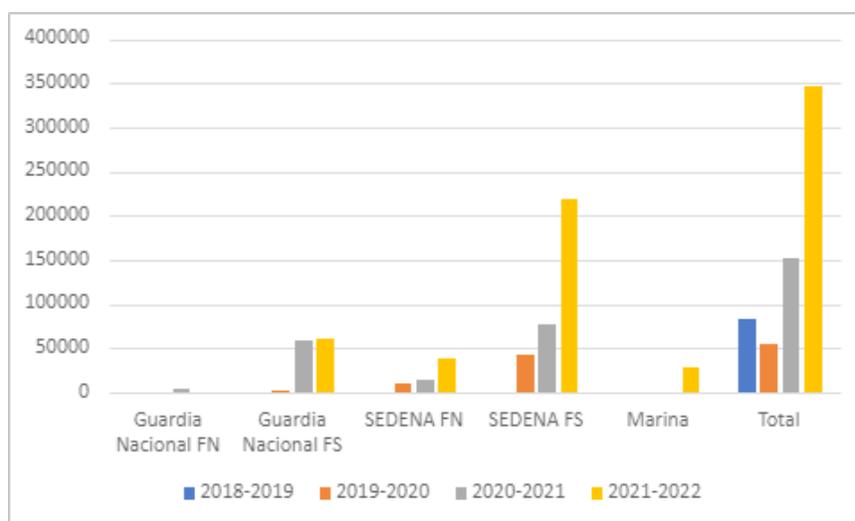
Fuente: elaboración propia con datos reportados en el *Informe de Seguridad* del Gobierno Federal (SSPC, 2022)

Para poner en marcha el Plan de Migración el gobierno federal ha desplegado un total de 28 463 elementos de los cuales 14 663 eran del ejército y se refleja una participación relevante de la GN con 13 828 elementos (Gobierno de México. Presidencia de la República, 2022). De acuerdo con el *Informe de Seguridad* publicado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el Plan resulta efectivo pues de 2019 a febrero de 2022 hubo un rescate de 763 639 migrantes.

Los informes de gobierno de la Presidencia de la República dan cuenta de la participación de diferentes cuerpos castrenses (Sedena, Marina y GN) en la política de disuasión migratoria, tanto en las fronteras norte y sur, como a lo largo del territorio nacional. Como su nombre lo indica, el Plan abarca por un lado los estados de la frontera norte (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y norte de Veracruz); los estados de la frontera sur considerados en el Plan son Chiapas, Tabasco, Veracruz, Oaxaca, Campeche y Quintana Roo, pero también abarcan estados por donde se encuentran las rutas ferroviarias y estaciones migratorias tales como Yucatán, Hidalgo, Estado de México, Puebla y Tlaxcala. Lo anterior es parte de la disuasión coercitiva pues no solo es en los puntos fronterizos, sino a lo largo del territorio en el cual se dan estos rescates.

La participación de elementos de cada uno de estos actores en el llamado rescate de migrantes ha variado (Figura 2). Ha habido un mayor número de elementos de Sedena que de la GN en ambas fronteras pues se le asignó a la primera la conducción del Plan. La GN ha tenido mayor presencia en la frontera sur que en la norte. De acuerdo con el cuarto informe de gobierno, la Sedena apoyó al INM mediante el Plan de migración a través de un despliegue de 14 013 elementos en ambas fronteras (6 594 en frontera sur y 7 419 en la frontera norte. Registraron un rescate de 218 402 en la frontera sur y 37 923 en la frontera norte). A la par se menciona la participación de la Semar con el rescate humanitario de 28 668 migrantes de diferentes nacionalidades y la toma de control del aeropuerto de la Ciudad de México. Finalmente, se menciona la participación de la Guardia Nacional, la cual tuvo 4 152 elementos en la frontera norte y 5 293 en la frontera sur y el rescate de personas migrantes fue de 60 861 personas en diferentes operativos, incluidos, por ejemplo, 8 192 personas migrantes durante las revisiones efectuadas por la Guardia Nacional en los 58 aeropuertos internacionales en los que tiene presencia (Gobierno de México. Presidencia de la República, 2022).

Figura 2. Rescate de migrantes por institución bajo el marco del Plan de migración y desarrollo frontera norte y frontera sur (2018-2022)



Nota: Los datos de 2018-2019 fueron publicados por el Instituto Nacional de Migración. Cabe mencionar que los reportes de operaciones de gn aparecen a partir de junio de 2019

Fuente: elaboración propia con los informes de gobierno 1, 2, 3 y 4.

Conclusiones

A partir del siglo XXI, los estados de tránsito han diseñado y puesto en marcha políticas para la contención y disuasión de los migrantes sin documentos caracterizadas por una mayor vigilancia, despliegue de personal y de centros para la detención de las personas sin documentos y sus familias. México no es la excepción. A lo largo del presente artículo se expuso cómo en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), si bien ha habido una continuidad con los sexenios anteriores con respecto a los objetivos de la política de disuasión migratoria, uno de los cambios ha sido el papel desempeñado por las fuerzas armadas en la conducción de dicha política. A través de un marco analítico de gestión y política pública se detectó una creciente militarización en la ejecución de la política migratoria hacia la migración sin documentos.

La militarización en la política de disuasión se observa en al menos tres de los cuatro parámetros a partir de los cuales se planteó el análisis. El primero de ellos fue que efectivamente hubo un nombramiento de cargos militares en activo o en retiro en una institución civil como el INM. Asimismo, las instituciones civiles, como la GN, con un papel en el tema migratorio, comenzaron *de facto* a operar con prácticas castrenses, bajo el mandato de la propia Sedena. Cabe destacar la importancia que tiene el tema migratorio en las actividades desempeñadas por las FA en relación con otras funciones, tan solo después de la seguridad y el combate al huachicol, es la actividad con mayores elementos desplegados. Un rasgo distintivo, y por ello se habla de política de disuasión migratoria, es que las acciones de las FA no solo están en la frontera sur, sino en la frontera entre México y Estados Unidos, así como en diversos retenes a lo largo del territorio nacional.

El tercer aspecto en el cual también se puede hablar de militarización tiene que ver con la transferencia de actividades, funciones y facultades civiles a las fuerzas armadas. Por un lado, la GN, considerada un cuerpo castrense *de facto*, por ley ha asumido las funciones que antes realizaba la policía federal en coadyuvar con el INM en labores como inspecciones migratorias. Sin embargo, las funciones de dicha institución se han extendido a la vigilancia de estaciones migratorias, puntos fronterizos e incluso en presentar a quienes se encuentran en situación irregular. Por el otro, el ejecutivo ha delegado de manera explícita a las FA la conducción del Plan Frontera Norte y Sur y cuyo principal objetivo es la detención y deportación de personas sin documentos. Para la puesta en marcha las FA están a la cabeza, pero trabajan junto con el INM, y con elementos de la GN y de la Secretaría de Marina, lo cual muestra el fuerte componente de los mandos castrenses en la disuasión fronteriza. Con la información disponible hasta ahora, las FA tienen un fuerte liderazgo en la ejecución de la política de disuasión migratoria; pero no se tienen elementos para corroborar que sean los militares quienes diseñan dicha política y que determinen cómo el ejecutivo mexicano deba conducirla, tal y como lo sugeriría el militarismo. En cuanto a la transferencia de recursos asignados a instituciones civiles hacia las FA como último parámetro para observar la militarización, no fue posible obtener información hasta enero de 2023.

Referencias

- Anguiano, M. E. & Trejo Peña, A. (2007, diciembre). Políticas de seguridad fronteriza y nuevas rutas de movilidad de migrantes mexicanos y guatemaltecos. *LiminaR Estudios Sociales y Humanísticos*, 5(2). 47-65. <https://doi.org/10.29043/liminar.v5i2.250>
- Anguiano Téllez, M. E. & Lucero Vargas, C. (2020). La construcción gradual de la política de contención migratoria en México. En D. Villafuerte Solís & M. E. Anguiano Téllez (Eds.), *Movilidad humana en tránsito. Retos de la Cuarta Transformación en política migratoria* (pp. 123-157). Clacso.
- Arana, D. & Anaya, L. (2020, 16 de noviembre). De la militarización al militarismo. *Nexos*. <https://seguridad.nexos.com.mx/de-la-militarizacion-al-militarismo/>
- Avila, L. & Meyer, M. (2022, 26 de mayo). *Más allá de la frontera entre Estados Unidos y México: tendencias migratorias en las Américas*. WOLA. <https://www.wola.org/es/analisis/mas-alla-de-la-frontera-entre-estados-unidos-y-mexico-tendencias-migratorias-en-las-americas/>
- Benítez Manaut, R. (2021). Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000-2020. En R. Benítez & E. Gómez Sánchez (Eds.), *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México* (pp. 9-28). Friedrich-Ebert-Stiftung/Casade. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/18167.pdf>
- Calva Sánchez, L. E. & Torre Cantalapiedra, E. (2020). Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador. *Norteamérica*, 15(2). <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2020.2.415>
- Cárdenas Alaminos, N. (2021). La evolución de las políticas migratorias en América del Norte 1990 al siglo XXI: ¿oportunidad u obstáculo para una mayor movilidad en la región? En C. Vézina & M. Demers (Eds.), *Historias conectadas de América del Norte* (pp. 105-132). CIDE.
- Casillas, R. (2002). El Plan Sur de México y sus efectos sobre la migración internacional. *Ecuador Debate*, (56), 199-210. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4567/1/RFLACSO-ED56-14-Casillas.pdf>
- Casillas R., R. (2016). *Entre la política deseada, la practicada y los flujos migratorios emergentes: respuestas en construcción y desafíos duraderos* (Documento de trabajo núm. 4). ITAM.
- Causa en Común. (2022). *Guardia Nacional. 3 años de definición militarista*. https://causaencomun.org.mx/observatorioguardiayfuerzasarmadas/wp-content/uploads/2022/07/2022.07.06_InformeOGN.pdf
- Diario Oficial de la Federación* (DOF). (2011, 25 de mayo). Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra/LMigra_orig_25may11.pdf
- Diario Oficial de la Federación* (DOF). (2019a, 16 de mayo). Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019#gsc.tab=0

- Diario Oficial de la Federación* (DOF). (2019b, 27 de mayo). Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019#gsc.tab=0
- EFE. (2021, 27 de agosto). Objetivo del Ejército, detener toda la migración: Sedena. *Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/el-principal-objetivo-del-ejercito-es-detener-toda-la-migracion-sedena/>
- Faret, L., Anguiano Téllez, M. E. & Rodríguez-Tapia, L. H. (2021). Migration management and changes in mobility patterns in the north and central American region. *Journal on Migration and Human Security*, 9(2), 63-79. <https://doi.org/10.1177/23315024211008096>
- Fitzgerald, D. & Palomo Contreras, A. (2018, noviembre). México entre el Sur y el Norte. *Cahiers Cuadernos Cemca*, (3), 16-31. <https://cemca.org.mx/wp-content/uploads/Antrplg-03-Recorridos-Migratorios-Es.pdf>
- Fundación BBVA México & Secretaría de Gobernación. (2022). *Anuario de migración y remesas México 2022*. https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2022/09/Anuario_Migracion_y_Remesas_2022.pdf
- Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Sin Fronteras IAP, Derechos Humanos Integrales en Acción (DHIA), Derechoscopio, Uno de Siete Migrando & Instituto para las Mujeres en la Migración (Imumi). (2022). *Bajo la bota. Militarización de la política migratoria en México*. <https://bajolabota.com.mx/pdfs/informe-bajo-la-bota.pdf>
- Garduño García, S. E. (2017). *La contención migratoria en México, una política de Estado, revisión histórica (1993-2014) y coyuntura reciente* [Tesis de maestría, El Colegio de la Frontera Norte]. <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/uec2016199/>
- Gobierno de México. Presidencia de la República (2021, 1 de septiembre). *3 informe de gobierno 2020-2021*. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb44.pdf>
- Gobierno de México. Presidencia de la República. (2022, 1 de septiembre). *4 informe de gobierno 2021-2022* <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/5b8e7a983a893dfcbd02a8e444abfb45.pdf>
- Godenau, D. & López-Sala, A. M. (2013, 26-27 de agosto). *Disuasión migratoria multinivel en la gestión de la frontera marítima española* [Ponencia]. 10th Annual IMISCOE Conference, Malmö, Suecia. <https://digital.csic.es/handle/10261/88393>
- Guardia Nacional. (2021). *Informe anual de actividades 2021*. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/701439/Informe_GN_2021_compressed.pdf
- Human Rights Institute. (2015). *The cost of stemming the tide: how immigration enforcement practices in southern Mexico limit immigrant children's access to international protection*. Georgetown Law Human Rights Institute. https://www.law.georgetown.edu/human-rights-institute/wp-content/uploads/sites/7/2017/07/HRI-Fact-Finding-Report-Stemming-the-Tide-Web-PDF_English.pdf
- Kimball, A. (2007). *The transit state: a comparative analysis of Mexican and Moroccan immigration policies*. The Center for Comparative Immigration Studies-UCSD. https://ccis.ucsd.edu/_files/wp150.pdf
- The LBJ School of Public Affairs. (2020). *Andrés Manuel López Obrador's migratory policy in Mexico. Fall 2019-Spring 2020* (Policy Research Project Report, no. 216). The University of Texas at Austin. <https://www.strausscenter.org/wp-content/>

- uploads/PRP-216_Lo%CC%81pez-Obrador%E2%80%99s-Migratory-Policy-in-Mexico.pdf
- López-Sala, A. (2015). Exploring dissuasion as a (geo)political instrument in irregular migration control at the southern Spanish maritime border. *Geopolitics*, 20(3), 513-534. <https://doi.org/10.1080/14650045.2015.1025384>
- Morales Rosas, S. & Pérez Ricart, C. A. (2015, enero-junio). La militarización, un obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México. *Revista Colombiana de Sociología*, 38(1), 83-103. <http://www.scielo.org.co/pdf/rcs/v38n1/v38n1a06.pdf>
- Ortega Ramírez, A. S. & Morales Gámez, L. M. (2021, enero-junio). (In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México. *ius Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 15(47), 157-182. <https://doi.org/10.35487/rius.v15i47.2021.699>
- Pérez Ricart, C. A. (2018, julio-diciembre). La temprana (y permanente) militarización de la seguridad pública en México: Un estudio histórico. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 2(19), 1-16. <http://contextlatin.cucsh.udg.mx/index.php/CL/article/view/7301>
- Piñeyro, J. L. (2001, octubre-diciembre). La seguridad nacional con Zedillo. *Foro Internacional*, 41(4), 939-962. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1594/0>
- Piñeyro, J. L. (2010). Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional. En A. Alvarado & M. Serrano (Coords.), *Los grandes problemas de México (xv: Seguridad nacional y seguridad interior)*, pp. 155-189). El Colegio de México. <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/seguridad/seguridad-nacional/41-seguridad-nacional-y-seguridad-interior/file>
- Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024*. (2018). Andrés Manuel López Obrador, presidente electo de México 2018-2024/Transición México 2018-2024. https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Plan-Nacional-de-Paz-y-Seguridad_.pdf
- Pocoroba García, A. (2021). (Re)activación de la Guardia Nacional en México. En R. Benítez Manaut & E. Gómez Sánchez (Eds.), *Fuerzas armadas, Guardia Nacional y violencia en México* (pp. 29-40). Friedrich-Ebert-Stiftung/Casede. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/18167.pdf>
- Rodríguez, E. (2022, 3 de septiembre). *Migración en tránsito por México hacia Estados Unidos. Tendencias y coyunturas* [Ponencia]. Diplomado en migración y política migratoria Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Ciudad de México.
- Sánchez, L. & Álvarez, G. (2022, 5 de diciembre). Militarización y militarismo en México. *Análisis Carolina*, (22). https://doi.org/10.33960/AC_22.2022
- Sánchez Nájera, F. & Osorio, D. (2021). Guardia Nacional y detención de personas migrantes, *Nexos*. <https://seguridad.nexos.com.mx/guardia-nacional-y-detencion-de-personas-migrantes/>
- Sánchez Ortega, L. M. (2020). *La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales*. México Unidos contra la Delincuencia/Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/11/SANCHEZ-MILITARIZAC-SDAD-ME%CC%81X.pdf>
- Sánchez Ortega, L. M. (2021). La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales. En R. Benítez Manaut & E. Gómez Sánchez (Eds.), *Fuerzas*

- armadas, Guardia Nacional y violencia en México* (pp. 41-60). Friedrich-Ebert-Stiftung/Casade. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/18167.pdf>
- Sandoval González, L. C. (2019, 24 de junio). *Conferencia de prensa sobre tropas fronterizas en apoyo al Plan de Migración y Desarrollo* [Transcripción de la conferencia]. American Rethoric. <https://www.americanrhetoric.com/speeches/luissandovalconferenciatropasfronterizasmigracion.htm>
- Secretaría de Gobernación (Segob). (2022). *Ley de la Guardia Nacional*. http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/DRII/normateca/nacional/LEY_DE_LA%20GUARDIA_NACIONAL_sec.pdf
- Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). (2022, 21 de febrero). *Informe de Seguridad*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/704332/CPM_Informe_de_seguridad__21feb22.pdf
- Seelke, C. R. & Finklea, K. (2017, 29 de junio). *US-Mexican security cooperation: The Merida Initiative and beyond*. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/row/R41349.pdf>
- Torre-Cantalapiedra, E. & Yee-Quintero, J. C. (2018, julio-diciembre). México ¿Una frontera vertical? Políticas de control del tránsito migratorio irregular y sus resultados, 2007-2016. *LiminaR Estudios Sociales y Humanísticos*, 16(2), 87-104. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-80272018000200087
- Vega-Macías, D. (2022). El andamiaje de la externalización de las políticas migratorias de Estados Unidos en México y Centroamérica. *Acta Universitaria*, 32, Artículo e3320. <http://doi.org/10.15174/au.2022.3320>
- Velázquez Moreno, S. E., Álvarez, E., Pérez Correa, C. & Madrazo, A. (2021). *Inventario nacional de lo militarizado (2021)*. CIDE/Política de Drogas/México Unido contra la delincuencia. <https://politicadedrogas.org/site/proyecto/id/27.html>
- Villafuerte Solís, D. & García Aguilar, M. C. (2015). Crisis del sistema migratorio y seguridad en las fronteras norte y sur de México. *REMHU: Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, 24(44), 83-98. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004406>
- White, G. (2011). *Climate change and migration: security and borders in a warming world*. Oxford University Press.
- Yáñez Cruz, C. (2000, 11 de febrero). Instalan equipo operación Sellamiento. *El Universal*. <https://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/14842.html>

Nuty Cárdenas Alaminos

Mexicana. Doctorada en ciencias sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es profesora-investigadora de la División de Estudios Internacionales en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Líneas de investigación: políticas migratorias en América del Norte y la externalización de fronteras en la región. Asimismo, ha realizado análisis de la política migratoria de México a nivel federal y subnacional para la integración de personas en movilidad. Publicación reciente: Cárdenas Alaminos, N. (2022, julio-diciembre). "Make America White Again". Los cambios en la política migratoria en Estados Unidos bajo el gobierno de Donald Trump [Dossier]. *Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM*, 17(2). <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2022.2.586>