

SEGURIDAD, DERECHO INTERNACIONAL E INSTITUCIONES POLICIALES

Uriel Nuño Gutiérrez
José Trinidad Padilla López
Marcos Pablo Moloeznik
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco



Centro
Universitario
del Norte

SEGURIDAD, DERECHO INTERNACIONAL E INSTITUCIONES POLICIALES

Coordinadores:

Uriel Nuño Gutiérrez

José Trinidad Padilla López

Marcos Pablo Moloeznik

Primera edición 2023

Centro Universitario del Norte - Universidad de Guadalajara – Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario – Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, Italia.

e-ISBN: 978-607-581-030-0

Todos los trabajos fueron dictaminados a doble ciego.

Esta publicación es la tercera de la Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y constituye una iniciativa académica encabezada por el Rector del Centro Universitario del Norte (CUNorte) de la Universidad de Guadalajara, a la que se suman trabajos de investigación en el marco del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver”, desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale de Italia.

Las opiniones y hechos consignados en cada capítulo son de exclusiva responsabilidad de sus autores. La Universidad de Guadalajara a través del CUNORTE, la Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, y el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, Italia, no se hacen responsables de los contenidos, valoraciones y/o conclusiones de los trabajos publicados. Tampoco asumirá responsabilidad alguna por las consecuencias derivadas de la eventual utilización por terceros de la información y criterios incorporados a dichos trabajos.

Se permite la reproducción total o parcial, la distribución, la comunicación pública o la transmisión por cualquier forma o por cualquier medio de la presente obra, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia y otros métodos, siempre y cuando se reconozca la autoría de la obra original, haciendo expresa referencia a la fuente.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Uriel Nuño Gutiérrez, José Trinidad Padilla López y Marcos Pablo Moloeznik

I. SEGURIDAD, INSTITUCIONES DE DERECHO COMPARADO Y DERECHO INTERNACIONAL

CAPITULO I

Bien común, seguridad y paz..... 13
Manuel Alejandro Gutiérrez González y Carlos Alberto Barrera Franco

CAPITULO II

La integración de Norteamérica como complejo regional de seguridad.....34
Perla Josselyne López Fuerte

CAPITULO III

La migración ilegal en las rutas de la infamia.....49
Guillermo J. R. Garduño Valero

CAPITULO IV

Las otras situaciones de violencia (osv) en el marco de las protestas ciudadanas en Colombia en 2019-2020. Eventuales consecuencias en el fenómeno migratorio de inadmisión de colombianos en el aeropuerto de la Ciudad de México en 2021.....60
Carlos Andrés Cárdenas Sánchez

CAPITULO V

Criterios y principios epistémicos en derechos humanos69
Gustavo Ángeles García

CAPITULO VI

El lugar institucional del juez, su influencia y su impacto en la interpretación jurídica en tiempos de reformas legislativas sobre el derecho fundamental a la salud.....92
Linda Dayán Castro Calvo

CAPITULO VII

La guerra de Irak: teoría de la guerra, conflictos armados y relaciones políticas internacionales.....117
Carlos Ernesto Romero Robledo

CAPITULO VIII

El papel de Francia y España en el conflicto armado entre la federación Rusa y Ucrania..... 126
Itzel Belén Olmedo Rodríguez

CAPITULO IX

Objetivos militares y prisioneros de guerra en la “operación especial” de la federación Rusa en Ucrania..... 147
Matteo Fornari

CAPITULO X

La inteligencia artificial en la guerra de Ucrania..... 170
Francisco Rubio Damián

CAPITULO XI

La guerra naval en el mar negro el marco del conflicto armado ruso-ucraniano 184
Massimo Annati y Matteo Fornari

II. SEGURIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA

CAPITULO XII

Contexto institucional que condujo a la violación sistemática y generalizada de los derechos humanos en Venezuela 213
Luisa Ortega Díaz

CAPITULO XIII

La debilidad institucional del sistema de seguridad en México en tres dimensiones..... 231
Jesús Rivera Ferman

CAPITULO XIV

El tráfico de armas y su impacto en la vida y seguridad de las mujeres y las niñas244
Teresa Incháustegui Romero

CAPITULO XV

Reflexiones entorno a los procesos de identificación forense en la fiscalía del Estado de Guanajuato.....278
Matilde Margarita Domínguez Cornejo

CAPITULO XVI

Seguridad y vida democrática en Honduras296
Georgina Maribel Sierra R.

CAPITULO XVII

Cuestiones principales sobre la relación cívico-militar en México305
Dante Jaime Haro Reyes y Francisco Antonio Ramírez Frausto

CAPITULO XVIII

La militarización como violencia institucional en México en materia de seguridad. Abuso del poder público en progreso..... 321
Susana Martínez Nava

CAPITULO XIX

Implicaciones y alcances de la militarización en México y su impacto en el escenario democrático.....333
Jorge Alejandro Góngora Montejano y Francisco Antonio Ramírez Frausto

CAPITULO XX

Militarizar no es proveer seguridad: retos frente a la migración irregular en México345
Luisa Gabriela Morales-Vega

CAPITULO XXI

La militarización en el combate al crimen organizado en México: el caso de la guardia nacional.....359
Ulises Vargas Gutiérrez

III. INSTITUCIONES POLICIALES

CAPITULO XXII

Derechos humanos e instituciones policiales375
María Guadalupe Noria Martínez

CAPITULO XXIII

Criminología y derechos fundamentales: problemas jurídicos en torno a la práctica del cacheo en el ámbito de las relaciones de sujeción general.....393
Valentín Guillén Pérez

CAPITULO XXIV

Tabuladores salariales y ponderación: dos mecanismos para la dignificación de policías con una perspectiva, de derechos humanos 408
Alfonso Hernández Barrón

CAPITULO XXV

Procesos de polarización entre mandos y subordinados en la policía mexicana429
Mauricio López Alvarado

CAPITULO XXVI

Instituciones policiales: propuestas de profesionalización444
María Eugenia Suárez de Garay y Marcos Pablo Moloeznik

CAPITULO XXVII

Política educativa de la policía nacional de Honduras: un mecanismo eficiente para el cambio cultural466
Luis Gerardo Reyes Flores

CAPITULO XXVIII

La eficacia del modelo policial mexicano. Una reflexión teórica a partir de su naturaleza institucional 479
José A. Colomo Guajardo

CAPITULO XXIX

Las policías estatales y la militarización de la seguridad pública en México489
Sergio Padilla Oñate

SOBRE LOS AUTORES



CAPITULO XX

MILITARIZAR NO ES PROVEER SEGURIDAD: RETOS FRENTE A LA MIGRACIÓN IRREGULAR EN MÉXICO⁶⁹⁷

Luisa Gabriela Morales-Vega

INTRODUCCIÓN

Bajo el gobierno actual se ha acentuado la militarización del control migratorio en México con la actuación permanente de la Guardia Nacional en estas funciones; a pesar de este reforzamiento no han disminuido la violencia ni la delincuencia que aqueja a las personas migrantes dentro del territorio nacional, tampoco se han reducido las violaciones a derechos humanos derivadas de las funciones de control migratorio que el Estado lleva a cabo.

El ensayo da cuenta de la persistencia en la comisión de delitos contra las personas migrantes y de la creciente incorporación de la Guardia Nacional en labores de control, revisión y verificación migratoria, incorporación que implicaría incluso una sustitución del personal adscrito al Instituto Nacional de Migración. A partir de ello, se argumenta a favor de la tesis de que los resultados de la militarización han sido contrarios a los fines supuestamente perseguidos: preservar la seguridad pública,

⁶⁹⁷ El presente capítulo es producto del Proyecto “Seguridad y vida democrática: una cuestión por resolver” desarrollado por el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo (Italia) con la colaboración y el aporte económico de la *Direzione Generale per la Mondializzazione e le Questioni Globali del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale* de Italia; y fue seleccionado como una de las mejores contribuciones como resultado del *Call for Papers*.

fronteriza y nacional a pesar del grado de sofisticación táctica de la corporación y la cantidad de recursos destinados a su funcionamiento.

Los datos considerados provienen de diversos informes y registros estadísticos contenidos en fuentes oficiales, periodísticas y no gubernamentales.

El presente ensayo tiene por objetivo demostrar que la creciente incorporación de la Guardia Nacional en diversas funciones de la gestión migratoria en México, por un lado, no representa una disminución en la violencia y la delincuencia que ha aquejado a las personas migrantes dentro del territorio nacional, ni por el otro ha logrado evitar las violaciones a derechos humanos derivadas de las funciones de control migratorio que el Estado lleva a cabo.

La paradoja apuntada resulta especialmente relevante si se atiende a los registros de la actividad delictiva en contra de las personas migrantes y de los abusos y violaciones que el cuerpo armado comete en sus funciones de control migratorio; en suma, a mayor presencia policial -o en este caso militar- mayor violencia y abuso contra las personas migrantes.

De acuerdo con lo anterior, la presencia de la Guardia Nacional se justifica únicamente si se la piensa como una herramienta que se utiliza para cumplimentar propósitos que trascienden la seguridad pública y la seguridad nacional que son las principales funciones atribuidas normativamente. Dichos propósitos se identifican con el interés estadounidense de disminuir el número de personas que potencialmente podrían internarse de forma indocumentada a su país o con la intención de solicitar asilo; lo que en la literatura de la materia se conoce como externalización de las fronteras o de los controles fronterizos⁶⁹⁸ y que paradójicamente ha tenido los efectos contrarios.

La argumentación permitirá establecer en un primer apartado, desde la estadística oficial y periodística, el estado que guarda el fenómeno criminal contra las personas migrantes; en segundo término, la gradual incorporación de la Guardia Nacional a diversos niveles de la gestión migratoria, a través del análisis de documentos y directrices oficiales y por último, se describirán e interpretarán algunos datos que permitan válidamente concluir que la intención de reforzar militarmente la gestión migratoria en México trasciende el propósito formal de su mandato.

Este trabajo es de corte deductivo y la técnica utilizada para su construcción es documental.

698 Nancy Hiemstra, «Pushing the US-Mexico border south: United States' immigration policing throughout the Americas», *International Journal of Migration and Border Studies* 5 (1 de enero de 2019): 44, <https://doi.org/10.1504/IJMS.2019.099681>; Daniel Vega Macías, «El andamiaje de la externalización de las políticas migratorias de Estados Unidos en México y Centroamérica», *Acta universitaria* 32 (2022), <https://doi.org/10.15174/au.2022.3320>.

1. DELITOS EN CONTRA DE PERSONAS MIGRANTES

La Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó en 2011 un informe sin precedentes donde reconoció la situación de vulnerabilidad extrema en que se encuentran las personas migrantes frente a delitos como la privación ilegal de la libertad, conocido coloquialmente como secuestro⁶⁹⁹.

La(s) masacre(s) de San Fernando -entre otros funestos acontecimientos- pueden considerarse evidencia del contexto de violencia, inseguridad y discriminación dentro del cual se desenvuelve la migración irregular en México y al mismo tiempo fueron los detonadores de una serie de preocupaciones desde diversos ámbitos, en torno al incremento de la violencia y la inseguridad contra las personas migrantes⁷⁰⁰. Dicho contexto -según documentó la Organización Internacional para las Migraciones- cobró entre 2014 y 2021 la cantidad de 3,059 vidas humanas en la frontera entre Estados Unidos de América y México⁷⁰¹. Cabe apuntar que dicho contexto de violencia y sus tratamientos jurídicos han sido ya analizados en otras oportunidades⁷⁰².

A partir de entonces, diversas instancias protectoras de derechos humanos, tanto nacionales como extranjeras e internacionales manifestaron un interés contundente en documentar la actividad delincuencia en contra de las personas migrantes. Por su parte, también la Procuraduría General de la República creó el 18 de diciembre de 2015 la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes,⁷⁰³ a la que se asignó la función de investigar delitos del orden federal cometidos contra personas migrantes en condición de vulnerabilidad.

Se multiplicaron informes, foros, mesas y trabajos académicos cuyo principal objeto de estudio fue la violencia contra estas personas. Únicamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos registró entre 2011 y 2020 164 quejas sobre secuestro, desaparición y tráfico ilícito de personas migrantes⁷⁰⁴.

699 CNDH, «Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2011-2020» (CNDH, 2021), https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-11/IE_Migrantes_2011-2020.pdf.

700 «UIDPM-1er Informe Estadístico FINAL ahora si.pdf», accedido 12 de abril de 2023, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/241119/UIDPM-1er_Informe_Estadistico_FINAL_ahora_si.pdf; Paola i De la Rosa Rodríguez, «Violencia contra migrantes: escenario común tras la guerra contra el crimen organizado en México», *REVISTA IUS* 15, n.º 47 (2021), <https://doi.org/10.35487/rius.v15i47.2021.656>; CNDH, «Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2011-2020».

701 OIM «Si no es por pura necesidad. Muertes y desapariciones en trayectos migratorios en norte y centroamérica», accedido 17 de abril de 2023, https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbd1601/files/publication/file/MMP%20LAC%20data%20briefing%20EN_1.pdf.

702 Luisa Morales-Vega, «VIOLENCIA CONTRA LOS MIGRANTES Y ACCESO A LA JUSTICIA EN EL CASO SAN FERNANDO», 2020, 75-103; Luisa G Morales-Vega, «El derecho a la verdad en las violaciones graves a Derechos Humanos. (Caso San Fernando, México)», *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 2018, 95-116.

703 «DOF - Diario Oficial de la Federación», accedido 12 de abril de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015#gsc.tab=0.

704 CNDH, «Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guarda el tráfico y el secuestro en perjuicio de personas migrantes en México 2011-2020».

No es propósito de este trabajo explicar las causas de las amplias redes de criminalidad que se han tejido en torno a la migración irregular, ni tampoco explicar la forma en cómo ha ido tornándose más sofisticada su actuación; nos bastará con presentar de forma concreta la incidencia en los delitos cometidos en contra de personas migrantes. Para ello, en primer término, nos referimos a la estadística publicada por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación debido a que es la instancia gubernamental que oficialmente registra los datos relativos al resultado de la gestión migratoria en México; a la estadística generada por la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes; y, por último, a la concentrada y publicada por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En ese sentido, en 2020 la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas de la Secretaría de Gobernación, presentó el *Boletín de estadísticas sobre delitos perpetrados en contra de personas migrantes irregulares en su travesía por México*⁷⁰⁵; el cual constituye una herramienta útil pues reúne datos a partir de la manifestación de las personas extranjeras en situación migratoria irregular en México que refieren haber sido víctimas de delito en el país.

El boletín desagrega la información recabada por sexo, edad, tipo de delito, nacionalidad y entidad federativa de registro; a partir del Boletín correspondiente a 2020, se registraron 177 delitos cometidos contra personas migrantes registrados en siete entidades federativas: Hidalgo (73), Oaxaca (47), Chiapas (23), Ciudad de México (12), San Luis Potosí (12), Coahuila (7) y Querétaro (3).

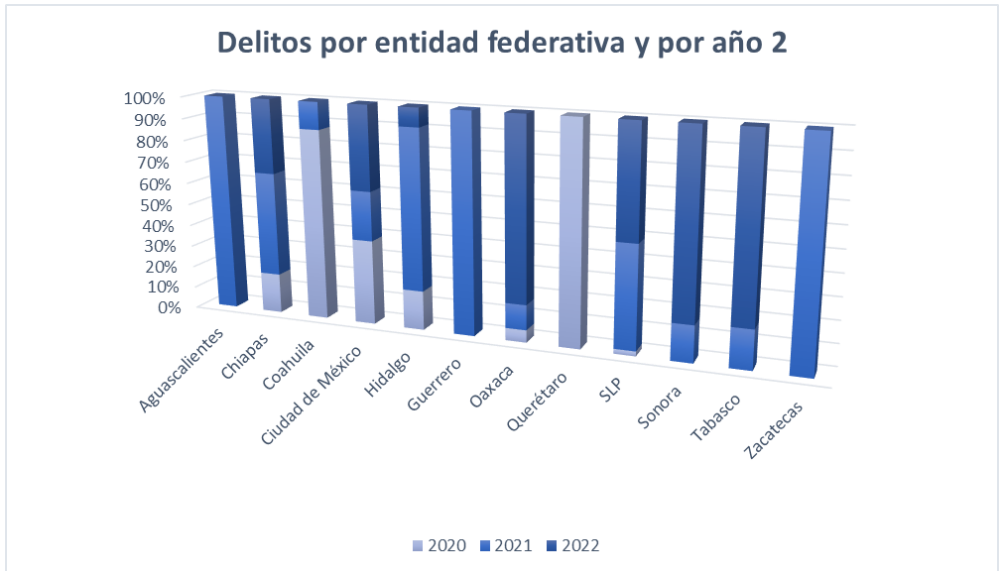
Para 2021, se tuvo conocimiento de 841 delitos cometidos en las siguientes entidades federativas, Hidalgo (300), San Luis Potosí (257), Oaxaca (95), Aguascalientes (94), Chiapas (60), Tabasco (13), Guerrero (8), Ciudad de México (7), Sonora (3), Zacatecas (3) y Coahuila (1).

En 2022 las entidades federativas donde se registraron la comisión de delitos en contra de personas migrantes son Oaxaca (691), San Luis Potosí (280), Tabasco (60), Chiapas (43), Hidalgo (35), Sonora (15) y Ciudad de México (12). Las siguientes dos gráficas muestra la información apuntada:

705 Secretaría de Gobernación, «Presenta Gobernación Boletín de Estadísticas sobre Delitos Perpetrados en contra de Personas Migrantes Irregulares en su Travesía por México», gob.mx, accedido 12 de abril de 2023, <http://www.gob.mx/segob/prensa/presenta-gobernacion-boletin-de-estadisticas-sobre-delitos-perpetrados-en-contra-de-personas-migrantes-irregulares-en-su-travesia-por-mexico?idiom=es>.

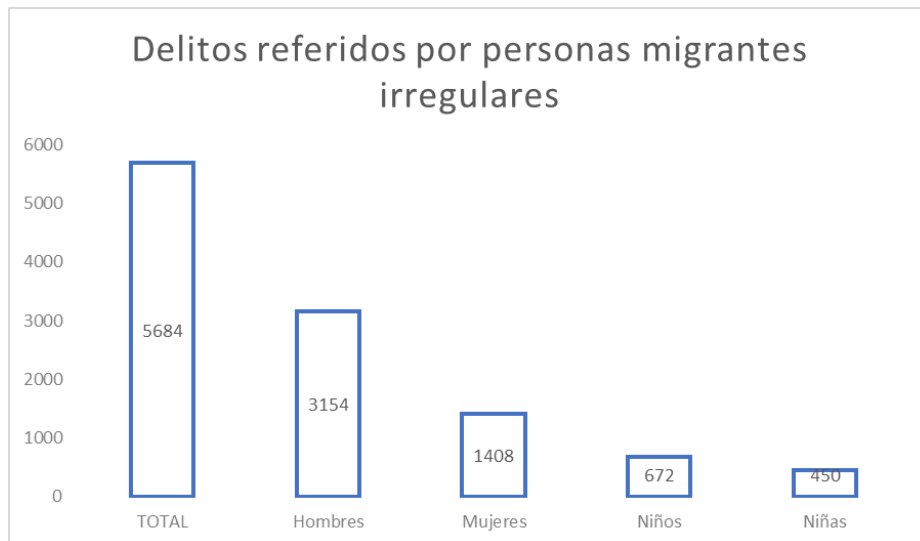


Fuente: Gráfica de elaboración propia a partir de los datos del Boletín Estadístico de 2020, 2021 y 2022



Fuente: Gráfica de elaboración propia a partir de los datos del Boletín Estadístico de 2020, 2021 y 2022

Ahora bien, desde una perspectiva histórica entre 2016 y 2022, se tiene conocimiento de la comisión de 5684 delitos en contra de personas migrantes en situación irregular; en la siguiente gráfica, se aprecia cómo ha sido la dinámica delictiva con referencia a mujeres, hombres, niñas y niños:



Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de los datos consignados en el Boletín de estadísticas sobre delitos perpetrados en contra de personas migrantes irregulares en su travesía por México, 2016-2022.

Por su parte, los delitos que han dicho sufrir las personas migrantes se observan en la siguiente tabla:

Delito	2022		2021		2020		2019		2018		2017		2016	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Sexo Hombre/Mujer	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Tráfico ilícito de migrantes	200	152	410	197	67	20	65	38	414	184	23	2	48	29
Robo a personas	513	234	112	42	30	11	170	125	254	135	381	141	406	98
Abuso de funciones	10	2	3	1	6	6	6	6	5	-	9	1	7	5
Extorsión o chantaje	3	-	4	5	6	4	33	31	30	11	2	2	13	9
Trata de personas con otros fines	-	14	2	4	8	10	27	23	20	27	1	29	2	10

Tentativa de homicidio intencional	1	-	3	-	-	-	-	1	3	1	1	4	5	6
Soborno pasivo	3	1	-	-	-	-	1	4	-	-	-	-	-	-
Agresión grave	-	1	-	-	-	-	3	-	5	-	2	-	9	8
Otras agresiones o amenazas	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Violación por presunción legal (nna)	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	0	6
Violación	-	-	-	-	-	-	2	2-	1	8	3	3	1	17

Fuente: Tabla de elaboración propia a partir de los datos consignados en el Boletín de estadísticas sobre delitos perpetrados en contra de personas migrantes irregulares en su travesía por México, 2022.

Como se observa, los delitos de mayor incidencia que las personas migrantes han padecido y han referido después ante la autoridad migratoria son el tráfico ilícito de migrantes y el robo; seguido por el de trata de personas, del cual la mayoría de las víctimas son mujeres y niñas.

Es importante hacer hincapié en que el Boletín se expidió por primera vez en 2020, pero presentó el concentrado de los datos desde 2016, año a partir del cual se registró esta información en los expedientes del Instituto Nacional de Migración.

Por otra parte, la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes publicó en 2017 su primer informe estadístico⁷⁰⁶ del cual se desprende que entre marzo de 2016 y abril de 2017 se encontraban activos 221 expedientes de los cuales 110 fueron iniciados como averiguaciones previas y 111 como carpetas de investigación. En cuanto a las personas afectadas, de los 221 expedientes se advierte que 479 personas figuran como víctimas directas y de ellas, 427 son hombres y 27 mujeres.

De las 110 averiguaciones previas, 79 se iniciaron por el delito de privación ilegal de la libertad, cantidad que contrasta con el siguiente delito sobre el cual se iniciaron más averiguaciones que es el de abuso de autoridad, que suma 5. Lo mismo ocurre con las 111 carpetas de investigación, porque 59 de ellas se abrieron por el delito de privación ilegal de la libertad; seguido por 22 carpetas sobre tráfico ilícito de personas migrantes. Por último, las entidades federativas donde fueron cometidos los delitos principalmente son Tabasco, Tamaulipas, Ciudad de México y Chiapas.

A continuación, se presentan datos consultados en el portal del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública, entidad que cuenta con autonomía técnica, de gestión y presupuestal cuya función es ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que adopta el

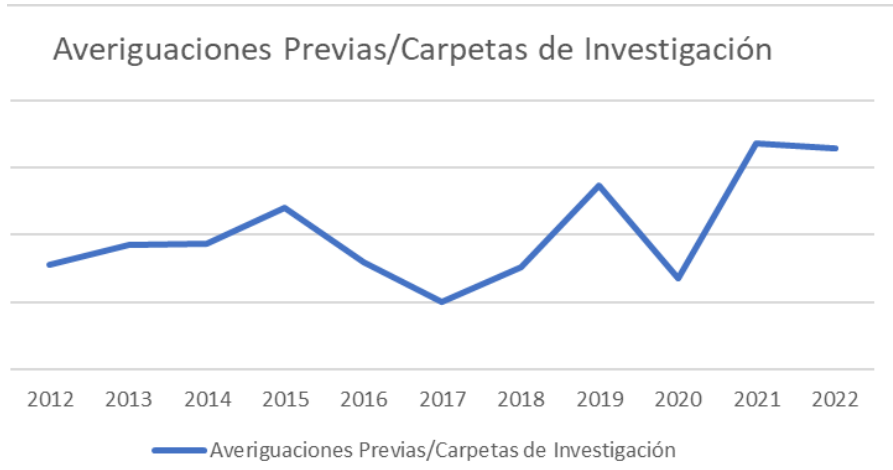
706 «UIDPM-1er Informe Estadístico FINAL ahora si.pdf». Es importante mencionar que dentro de este informe estadístico se documentó que la Unidad de Investigación poseía como casos relevantes bajo investigación, la masacre de 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas y la masacre de otras 49 personas en Cadereyta, Nuevo León.

Consejo Nacional de Seguridad Pública el cual es un órgano operativo que coordina las diversas instancias responsables de la seguridad pública en el país⁷⁰⁷. El Instituto Nacional de Migración es una institución del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Ley de Migración prevé delitos especiales en materia migratoria.

Se advierte que la información provista por la Unidad de Política Migratoria y por la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, al ser instancias especializadas, es más detallada pues desagrega los datos a partir de varios factores como la edad, el sexo, la nacionalidad de las personas víctimas, a diferencia de la fuente que ahora se describe, que sólo desagrega la incidencia delictiva a partir del ordenamiento legal que prevé el delito sobre el que se inició una averiguación previa o carpeta de investigación.

Lo anterior se considera un inconveniente pues invisibiliza la dinámica delictiva en contra de las personas migrantes, en virtud de que es imposible conocer la nacionalidad, el estatus migratorio o incluso la edad o el sexo de la persona afectada. En ese mismo sentido, al hacer referencia sólo al origen legal de los delitos denunciados, tampoco se conoce si la persona afectada es una persona migrante e incluso podrían ser personas migrantes aquéllas contra quien se levanta la denuncia.

La siguiente gráfica ilustra la dinámica delictiva sobre los delitos previstos en el título octavo de la Ley de Migración, los cuales se refieren al tráfico ilícito de personas con fines de lucro, así como al transporte y albergue a personas migrantes con el objetivo de evadir la revisión migratoria, lucro de por medio.



Fuente: Gráfica de elaboración propia a partir de los datos consignados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

707 «Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública | Gobierno | gob.mx», accedido 6 de abril de 2023, <https://www.gob.mx/sesnsp/que-hacemos>.

Basta señalar que existe una discrepancia importante entre las fuentes consultadas, las cuales se explican por la diferencia de enfoques a partir de los cuales recaban información. Lo más importante para efectos de este artículo es cobrar conciencia de cómo tanto la Unidad de Política Migratoria como la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes indagan sobre las personas migrantes en su carácter de víctimas la delincuencia y por ende colocadas en una situación de desventaja y vulnerabilidad social e institucional; y por su parte, el Secretariado Ejecutivo las caracteriza como objetos del delito, pues consigna información en donde las personas migrantes encarnan aquello que según la ley puede ser traficado, introducido al país, albergado o transportado.

El enfoque del Secretariado da cuenta en parte de la criminalización que el Estado realiza de las personas migrantes, obviando si la conducta que actualiza las hipótesis legales es generada por y/o a instancia de las propias personas migrantes o por terceros incluso con violencia hacia ellas o en contra de su voluntad.

Por último, se subraya que la estadística consultada coincide en un incremento sostenido de la actividad delictiva con la salvedad del año 2020 cuando por motivo de la pandemia se decretó⁷⁰⁸ el resguardo domiciliario de la población y la suspensión inmediata de todas las actividades sociales excepto las consideradas esenciales; no obstante, para 2021 la tendencia al alza se mantuvo y siguió incrementándose para el 2022 y puede preverse que también para 2023.

2. EL CONTROL MIGRATORIO EN MÉXICO EFECTUADO POR LA GUARDIA NACIONAL: LA ARBITRARIEDAD INSTITUCIONALIZADA.

La expedición de la Ley de la Guardia Nacional derivó de la reforma constitucional fechada en 26 de marzo de 2019⁷⁰⁹. La creación y aprobación de esta ley se realizaron rápidamente, pues la iniciativa de ley fue presentada en la Cámara de Senadores, el 21 de mayo de 2019 de manera conjunta por legisladores de diversos grupos parlamentarios y fue turnada a las comisiones unidas de puntos constitucionales, de seguridad pública y de estudios legislativos.

Dichas comisiones aprobaron en lo general el proyecto de decreto casi de manera unánime con ciento catorce votos a favor, cero en contra y una abstención y turnaron la minuta correspondiente a la Cámara de Diputados dos días después.

El mismo 23 de mayo de 2019 los diputados aprobaron con cuatrocientos votos a favor, uno en contra (de la diputada Ana Lucía Riojas Martínez) y sin abstenciones

708 «DOF - Diario Oficial de la Federación», accedido 14 de abril de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020#gsc.tab=0.

709 DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, «DOF - Diario Oficial de la Federación», accedido 29 de marzo de 2023, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0.

la minuta que fue turnada al Ejecutivo Federal, quien el 27 de mayo publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional⁷¹⁰. En pocas palabras la iniciativa se presentó, discutió, aprobó y publicó por ambas cámaras en un lapso de siete días.

Esta ley se expidió simultáneamente a la Ley Nacional del Uso de la Fuerza, la Ley Nacional del Registro de Detenciones, así como reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, conjunto normativo que a decir de la diputada Rocío Barreda Badillo “el Congreso de la Unión está haciendo lo que le corresponde y cumpliendo sin restricciones ni condicionamiento su responsabilidad” con la seguridad.

En suma, se emitió un conjunto legislativo que en principio tuvo como objetivo inhibir el contexto de inseguridad y violencia al que nos hemos referido, aunque no únicamente en el ámbito migratorio, como se constata de la exposición de motivos relativa, que textualmente refiere que “el adiestramiento de los integrantes de la Guardia Nacional deberá producirse en un deber de respeto irrestricto a los derechos humanos y teniendo siempre como meta la conformación posterior de cuerpos de seguridad estrictamente civiles y policiales, coadyuvando así en el fortalecimiento de las policías de tres órdenes de gobierno⁷¹¹.” Para el objetivo de este trabajo es importante hacer notar que, desde su creación, la Guardia Nacional tuvo como propósito formal crear cuerpos policiales de naturaleza civil para reforzar la seguridad pública en el país, de ahí se explica la amplísima gama de atribuciones que se le otorgó a esta corporación en el artículo 9 de la ley que la creó, las cuales incluso desbordan sino es que contradicen disposiciones legales contenidas en otros cuerpos normativos y precisamente en materia migratoria se encuentran algunas de estas discrepancias legislativas.

La velocidad inusual de este proceso legislativo sólo es comparable a la velocidad con que la Guardia Nacional dominó normativa y materialmente las funciones de control, revisión y verificación migratorias. Un catalizador conveniente han sido la conformación de las Caravanas Migrantes a finales de 2018; los diversos acuerdos adoptados entre los gobernantes mexicanos y estadounidenses⁷¹²; la entrada en vigor del programa *Remain in Mexico* que otorgó a las personas migrantes los llamados protocolos de protección (MPP por sus siglas en inglés) así como el uso político de la propia pandemia por COVID-19 que justificó la entrada en vigor del título 42 del *US Code* en los Estados Unidos de América. Ambas son iniciativas políticas y jurídicas que se han materializado en la imposición de ese país a México de acoger a quienes deporta.

Ahora bien, volviendo a los propósitos que persiguió la creación de la Guardia Nacional, es notorio que la pretendida naturaleza civil de la misma no ha existido más

710 DECRETO por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2019, disponible en «DOF - Diario Oficial de la Federación», accedido 29 de marzo de 2023, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019#gsc.tab=0.

711 *Idem*

712 Estos acuerdos bilaterales tienen su base en las exigencias norteamericanas de disminuir el número de personas migrantes en situación irregular que alcanzan la frontera sur de Estados Unidos.

que en la exposición de motivos. En efecto, la corporación se conformó desde el inicio con elementos que integraban la Policía Federal, pero también con integrantes de las fuerzas armadas, de acuerdo con el artículo segundo transitorio del decreto y a su vez, el artículo tercero transitorio estableció que el mando de la corporación recaería en un elemento militar, así como la fracción IV del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que atribuye a la Secretaría de la Defensa Nacional “ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública”.

La militarización completa de la Guardia Nacional se formalizó tres años después, al amparo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en septiembre 2022, que reformó no sólo la Ley de la Guardia Nacional, también las leyes orgánicas de la Administración Pública Federal y del Ejército y la Fuerza Aérea⁷¹³.

Estas reformas, cuya constitucionalidad está siendo analizada en abril de 2023 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fueron propuestas por el presidente de la República y causaron división en el Congreso, pues algunos consideraban inapropiado que legalmente la Guardia Nacional formara completamente parte de las fuerzas armadas y otros lo consideraban necesario ante la persistencia de la inseguridad, persistencia que se sostiene. Al fin de cuentas, esta corporación fue desde su inicio militar y sólo en el papel guardaba un carácter civil.

Lo realmente preocupante, desde esta perspectiva, es la invasión de facultades y atribuciones de la Guardia Nacional en detrimento de las capacidades y formación de corporaciones policíacas auténticamente civiles. El hecho de estar extendiendo en el tiempo la participación de las fuerzas castrenses en labores de seguridad pública, no guarda correspondencia con políticas diversas que combatan la violencia y la delincuencia ni mejoren la función de las policías.

La militarización apuntada ha sido patente en la materia que nos ocupa y ha generado un incremento en la violación a los derechos de las personas migrantes⁷¹⁴ además de una contradicción radical en la forma en que se gestiona la movilidad humana en México, pues el Estado establece formalmente un discurso receptivo y humanitario, pero ejecuta efectivamente lo contrario.

Tal divergencia nace desde la propia Ley de Migración que se presenta como una norma garante y protectora de derechos humanos pero a la vez, caracteriza a la migración como un asunto de seguridad nacional y al migrante como un riesgo a la misma⁷¹⁵; se refuerza con el activo papel que tuvo México en la adopción del *Global Compact*

713 «DOF - Diario Oficial de la Federación», accedido 16 de abril de 2023, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5664065&fecha=09/09/2022#gsc.tab=0.

714 Alejandro Santos Cid, «El uso de militares para la migración en México resulta en violaciones a los derechos humanos, según un informe», *El País México*, 24 de mayo de 2022, <https://elpais.com/mexico/2022-05-24/el-muro-militar-de-lopez-obrador-ante-la-migracion-ataca-los-derechos-humanos.html>.

715 Amarela Varela Huerta, «La “securitización” de la gubernamentalidad migratoria mediante la “externalización” de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica», *Con-temporánea*, n.º 4 (1 de julio de 2015), <https://revistas.inah.gob.mx/index.php/contemporanea/article/view/6270>.

para una migración segura, ordenada y regular de 2016, alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible que posee un cariz economicista, pero se consolidó con la participación directa de las fuerzas armadas en la gestión migratoria a partir de 2019.

La actuación de la Guardia Nacional y de otras fuerzas militares en estos menesteres ha tenido entre otros, los siguientes resultados:

El incesante incremento en la incorporación de sus elementos en funciones de control migratorio. Se estima que “para enero de 2022, el gobierno mexicano había desplegado 28, 397 elementos para la ejecución del Plan de Migración y Desarrollo en la Frontera Norte y Sur” y la mitad de estos elementos pertenecen a la Guardia Nacional⁷¹⁶. Este número supera por mucho al personal total con el que cuenta el Instituto Nacional que ronda las cinco mil personas, de ahí que la actuación de las fuerzas armadas no es en colaboración o apoyo, sino que se trata de una auténtica sustitución. Esta incursión incluye la dirección de las delegaciones regionales, es decir otorgar el mando de las oficinas de trámites migratorios a militares, sean en activo o retiro.

A pesar de esta fuerte presencia de las fuerzas del orden, la incidencia delictiva no presenta un decremento, sino como se vio anteriormente, aumenta cada año, sólo en enero y febrero de 2023, las personas migrantes al ser retenidas en las estaciones migratorias refieren haber sido víctimas del delito en 58 casos.

Se ha incrementado exponencialmente el número de detenciones que eufemísticamente la autoridad llama *rescates* y la ley *presentaciones*, pues en 2019 se verificaron 182,940 detenciones y para 2022 se realizaron 444,439. Este mejoramiento de la autoridad en su capacidad de detención y reclusión de personas migrantes obedece también a un ejercicio de atribuciones que puede ser violatorio de derechos humanos, como lo han dejado claro dos resoluciones recientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 282/2019 en donde se declara inconstitucional la forma en cómo las autoridades realizan las detenciones con base en criterios discriminatorios y racistas, como el perfilamiento racial; y el 388/2022 que el 15 de marzo de 2023, declaró inconstitucional la duración del lapso en que las personas migrantes sufren la detención así como la falta de representación jurídica a lo largo del proceso migratorio.

Las prácticas ilegales e inhumanas que caracterizan la detención migrante han quedado ampliamente documentadas por organizaciones de la sociedad civil y la academia⁷¹⁷ así como por resoluciones internacionales tanto jurisdiccionales como de los comités de tratados del sistema de Naciones Unidas y que en marzo de 2023 propiciaron una nueva masacre, pues 40 migrantes perdieron la vida y 27 más fueron lesionados a causa

716 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y Sin Fronteras IAP, «Bajo la bota. Militarización de la política migratoria en México» (México, 2022), <https://www.fundacionjusticia.org/bajo-la-bota-militarizacion-de-la-politica-migratoria-en-mexico/>.

717 Reguera Ahedo de la, Alethia «Detención migratoria: prácticas de humillación, asco y desprecio 9786073051774 ebook», accedido 17 de abril de 2023, <http://www.libros.unam.mx/detencion-migratoria-practicas-de-humillacion-asco-y-desprecio-9786073051774-ebook.html>.

de un incendio⁷¹⁸ que no sólo no fue prevenido o extinguido, sino que incluso con absoluto desprecio las personas en cuya su decisión recaía la liberación de estas personas, decidieron abandonarlas a las llamas⁷¹⁹. Y sin abundar en las declaraciones que apuntan a que las personas ahí recluidas lo estaban por no haber pagado el soborno solicitado por los carceleros, pero esta es una línea de investigación incipiente.


Por estos hechos se han detenido y vinculado a proceso a cinco personas, tres funcionarios del Instituto Nacional de Migración, un guardia de seguridad privada y el hombre que presuntamente inició el fuego.

El incendio referido lamentablemente no constituye una excepción, sino un botón de muestra, pero para efectos de este trabajo, se destaca el hecho de que la estancia provisional, fuera resguardada no sólo por agentes estatales, sino también por elementos de seguridad privada, que de acuerdo con la titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana Federal, durante el transcurso de las investigaciones se ha encontrado que se trata de una empresa que desde 2020 opera al amparo de un contrato celebrado con el Instituto Nacional de Migración, pero en medio de múltiples y graves irregularidades⁷²⁰.

Como corolario el Estado se aleja del cumplimiento de sus obligaciones en materia de Derechos Humanos, pues sus estrategias no han sido capaces de respetar ni proteger los derechos de las personas migrantes; los mecanismos de garantía son pocos y poco asequibles y accesibles y para hablar de promoción sería oportuno contar con estrategias nacionales y regionales que materialmente que por un lado, eliminaran la criminalización de las personas migrantes y por el otro, generaran vías para que estas personas puedan ser consideradas destinatarias de los derechos a que se refiere el primer párrafo del artículo primero constitucional.

CONCLUSIONES

En suma, la presencia cada vez mayor de policías y fuerzas armadas en las funciones de seguridad en torno a la migración ha sido incapaz de disminuir el número de personas que de forma irregular ingresan al territorio nacional con la intención o no de dirigirse a los Estados Unidos; tampoco ha logrado disminuir la comisión de delitos que sufren las personas migrantes, como se demuestra con los datos recopilados, según los cuales el número de delitos crece exponencial e ininterrumpidamente año tras año.

718 INM [@INAMI_mx], «#Comunicado  | @INAMI_mx lamenta el fallecimiento de 39 personas migrantes extranjeras, derivado de un incendio que se originó poco antes de las 22:00 hrs del lunes en el área de alojamiento de la Estancia Provisional de Cd. Juárez, Chihuahua. <https://bit.ly/3zcDmLT> <https://t.co/vhT9cgXzsq>», Tweet, *Twitter*, 28 de marzo de 2023, https://twitter.com/INAMI_mx/status/1640665402790359041.

719 Y sin abundar en las declaraciones que apuntan a que las personas ahí recluidas lo estaban por no haber pagado el soborno solicitado por los carceleros, pero esta es una línea de investigación incipiente.

720 «Tarjeta-Migratoria-310323.pdf», accedido 17 de abril de 2023, <https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/wp-content/uploads/2023/03/Tarjeta-Migratoria-310323.pdf>.

Adicionalmente, es importante hacer énfasis en que, a pesar de la discrepancia en los datos, en la forma en cómo se miden y los parámetros que se utilizan para ello, la tendencia al alza es común, por mucho que formalmente el gobierno exprese su preocupación por la situación que viven las personas migrantes presentes irregularmente en México ya que en realidad se ubican en un abandono jurídico y político agudo.

Por otro lado, la apabullante incursión de la Guardia Nacional en funciones de control migratorio, aunado a la expedición de leyes conexas en torno a dichas funciones, ha ampliado y complejizado la convergencia de diversas capas de seguridad que han venido gestionando la migración en México.

Si se considera que el Instituto Nacional de Migración forma parte de los sistemas securitarios del país y si para México la migración irregular representa un riesgo a la seguridad, entonces la multiplicación de corporaciones estatales parecería justificada; no obstante, su presencia no logra alcanzar el objetivo fijado, pues no disminuye el ingreso y tránsito de personas y mucho menos mejoran las condiciones en que se encuentran en nuestro país y en cambio, demandan una mayor cantidad de recursos materiales, personales y presupuestarios.

Adicionalmente, contribuye a espesar la nebulosa que ha tornado difícil identificar los límites entre la seguridad pública y la seguridad nacional (al menos), recordando que las fuerzas armadas en principio persiguen preservar la seguridad nacional, la integridad territorial y la supervivencia del Estado mexicano, mientras que las fuerzas policiales tienen como principal encargo preservar el orden público interno y combatir la delincuencia; en consecuencia, con ello también obstaculiza la aplicación de mecanismos objetivos y claros para evaluar el desempeño de las autoridades.

Sin duda, podemos afirmar que a pesar de estas re-configuraciones de la seguridad en torno al fenómeno migratorio no se ha logrado modificar la tendencia ya descrita y en general sólo han servido para afianzar la percepción social de que las fuerzas del orden, moldean su actuación para cumplir con intereses políticos, en este caso tanto de Estados Unidos como de México, pues así lo reflejan los acuerdos bilaterales que han adoptado los gobiernos de ambas naciones, pasando por alto el cúmulo de normas internacionales y nacionales cuyo objetivo consiste en esencia regular y ordenar la migración al tiempo de combatir la criminalización y la xenofobia.

Así, la presencia y las capacidades de detención de las policías, fuerzas armadas e incluso seguridad privada actualmente, generan más inseguridad y violencia que la que combaten, como lo han documentado informes y observaciones elaboradas desde la sociedad civil abonando así al descrédito de la autoridad en general y erosionando con ello, la confianza que todavía poseen.