

Guardia Nacional, frontera sur y el impacto transterritorial de la migración*

Introducción

Las políticas migratorias tienen un impacto transterritorial, pues definen, entre otras cosas, el acceso o rechazo de personas a un territorio específico. Por su parte, las personas migrantes cuando ingresan a un país distinto al de su origen, interactúan con miembros e instituciones de un Estado. Por ello, es importante analizar la política migratoria mexicana, ya que constituye una expresión política transterritorial que repercute en sus fronteras norte y sur, sobre todo en contextos recientes como las caravanas migrantes de personas de Centroamérica que buscan llegar a Estados Unidos.

* Elaborado por Diego Isaac Amador Magaña (estudiante del Programa de Doctorado en Derecho del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Estación Noroeste de Investigación y Docencia y profesor de asignatura en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California. ORCID: 0000-0002-5659-2258; correo electrónico: amador.diego13@uabc.edu.mx, Enrique Camacho Beltrán (licenciado y maestro en filosofía por la UNAM. Doctor en Filosofía por la Universidad de Warwick. Profesor de asignatura en la UNAM, la Universidad Panamericana y la Universidad Iberoamericana. Perteneció al nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: 0000-0001-6876-8460; correo electrónico: enrique.camacho@comunidad.unam.mx) y Eduardo Elías Gutiérrez López (licenciado en derecho y maestro en ciencias jurídicas por la Universidad Autónoma de Baja California y doctor en estudios de migración por El Colegio de la Frontera Norte. Es profesor-investigador de la Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: 0000-0002-9171-8813; correo electrónico: elias.gutierrez@uabc.edu.mx).

Un ejemplo de lo anterior es que, durante febrero de 2022, en Tapachula, Chiapas, ocurrió un enfrentamiento de migrantes haitianos y africanos con la Guardia Nacional (GN). Los migrantes protestaron ante la autoridad migratoria tras encontrar en la basura, documentos que ellas y ellos mismos habían entregado previamente a dichas autoridades con el fin de agilizar su trámite migratorio. Elementos armados de la GN se interpusieron entre las y los manifestantes y las instalaciones del Instituto Nacional de Migración, impidiéndoles la entrada. Este conflicto entre migrantes y elementos armados tuvo como resultado 20 extranjeros golpeados según informes recabados por Irineo Mujica de la organización Pueblos sin Frontera.¹

Similarmente, dos meses después también en Tapachula, un grupo de inmigrantes centroamericanos rompió el cerco que la GN había establecido para evitar que el contingente migrante continuara su paso rumbo a Huixtla y con ello hacia el norte del país.² Casos como éstos muestran la intervención y hasta usurpación de funciones y tareas por parte de fuerzas armadas que corresponden a las autoridades migratorias, ya sea en lo que corresponde a la administración del ingreso ordenado de inmigrantes, como la administración y orden de sus propias oficinas.

Ahora bien, desde luego existe un consenso amplio alrededor de la idea de que los Estados democráticos, como México, tienen el derecho de decidir sobre sus políticas migratorias siempre y cuando no atenten contra los derechos humanos. De hecho, la propia Constitución mexicana reconoce la obligación de proteger los derechos humanos de toda persona en

¹ Henríquez, Elio; "Migrantes haitianos y africanos chocan con agentes de GN en Tapachula", *La Jornada*, México, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/02/22/estados/migrantes-se-enfrentan-a-elementos-de-la-gn-en-tapachula/>, consultada el 20 de junio de 2022.

² López, Pedro Gerardo, "Migrantes rompen cerco de Guardia Nacional; avanzan a Huixtla", *TV Azteca*, México, disponible en: <https://www.tvazteca.com/aztecanoticias/video-migrantes-guardia-nacional-huixtla-mej>, consultada el 20 de junio de 2022.

territorio nacional.³ Pero no es igualmente evidente que sea moralmente permisible o requerido el uso del Ejército para ejecutar y hacer cumplir las políticas migratorias. La preocupación es que el uso del Ejército y la GN implican la identificación de una fuerza potencialmente hostil o de un peligro inminente a la población civil. Pero los inmigrantes no constituyen ni una fuerza invasora de un gobierno extranjero ni un desastre para la población.⁴ El Ejército mexicano es una institución de guerra y paz. Según esto, el uso de la violencia del Estado por parte del Ejército y la GN debe responder a criterios de legitimidad apropiados que puedan autorizar su intervención en labores propias de la autoridad migratoria. Por eso este trabajo cuestiona el uso de la fuerza militar frente a un contingente migratorio. Para ello, en primer lugar atendemos a la justificación que típicamente se indica para el uso del Ejército y la GN; en segundo lugar, articular una objeción y, finalmente, reunir nuestras conclusiones.

¿Prevenir o usar el poder coercitivo?

En la teoría de la guerra justa, la violencia del ejército puede ser legítima cuando persigue fines justos y los medios están limitados por normas adecuadas.⁵ Particularmente el uso

³ Vale la pena aclarar que a pesar de lo que dispone el artículo 1o. constitucional sobre la extensión de todos los derechos humanos consagrados en la Constitución mexicana o en los tratados internacionales, a toda persona que se encuentre en territorio nacional, lo cierto es que otros artículos del texto constitucional limitan ciertos derechos, como la participación en asuntos políticos (artículo 33), límites al derecho de propiedad (artículo 27) y libertad de tránsito cuando no se satisfagan las leyes migratorias (artículo 11).

⁴ Según el artículo 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y las Fuerzas Armadas, deben usarse para: i) defender la integridad, independencia y soberanía de la nación; ii) garantizar la seguridad interior; iii) auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; iv) realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país, y v) en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

⁵ Véase por ejemplo Lazar, S., "Just war theory: revisionists vs traditionalists", *Annual Review of Political Science*, 20, Estados Unidos, 2017.

de este tipo de violencia debe responder a criterios de necesidad y proporcionalidad. En este caso, el uso del Ejército y la GN tendría que ser benéfico comparado con las consecuencias adversas que tendría el no usarlos (proporcionalidad) y el uso del Ejército y la GN tendría que constituir el medio menos dañino para preservar el orden y proteger los derechos de todas y todos (necesidad).

Para evitar la compleja discusión sobre la necesidad y la proporcionalidad, el discurso público insiste que estos criterios no son relevantes porque el Ejército y la GN no están siendo empleados de manera coercitiva. Si el Ejército no emplea para nada la fuerza, entonces no es necesario justificar su intervención señalando los criterios de proporcionalidad y necesidad, pues nadie sería coaccionado y esa coerción no demandaría ser justificada.

Para entender este argumento hay que considerar que existen cuando menos dos justificaciones a las que recurre el gobierno mexicano para el empleo del Ejército y la GN en labores de control fronterizo y migratorio. La primera es que sirve para proteger los derechos humanos de los inmigrantes. El Ejército y la GN protegen los derechos humanos de los inmigrantes; por ejemplo, cuando se encuentra en riesgo su integridad física o su vida, como el 10 de diciembre de 2021 que la GN apoyó a los inmigrantes accidentados en Chiapa de Corzo, Chiapas. Un grupo numeroso de migrantes viajaba en un tráiler que perdió el control y se volcó, resultando varias personas lesionadas y 54 fallecidos.⁶ La segunda justificación requiere que distingamos entre coerción y prevención. Un uso no-coercitivo de la fuerza típicamente consiste, digamos, en la disuasión para prevenir ciertas conductas incorrectas o dañinas. Según esto, el Ejército y la GN no están empleando el poder coercitivo para prohibir la entrada de migrantes indocumentados *per se*, sino que el propósito de fondo es prevenir que ingresen al

⁶ Gobierno de México, “Guardia Nacional colabora con autoridades de los tres órdenes de gobierno para apoyar a migrantes accidentados en Chiapas”, *Prensa*, México, 10 de diciembre de 2021, disponible en: <https://www.gob.mx/guardianacional/prensa/guardia-nacional-colabora-con-autoridades-de-los-tres-ordenes-de-gobierno-para-apoyar-a-migrantes-accidentados-en-chiapas>, consultada el 22 de junio de 2022.

territorio en condición de irregularidad y con ello cometer una infracción administrativa.⁷ Como la protección de los derechos humanos de los inmigrantes es una variable más o menos cuantificable, concentrémonos en la segunda justificación.

Para David Miller, la coerción consiste en forzar a alguien a cambiar su conducta en contra de su voluntad por medio de amenazas creíbles de enfrentar consecuencias malas en caso de no cambiar la conducta.⁸ En cambio, prevenir requiere eliminar una opción de todas las posibles. Cuando coaccionamos, eliminamos todas las opciones menos una; pero cuando se previene, se elimina una opción dejando disponibles las demás.

La segunda justificación entonces consiste en afirmar que, en este caso, el Ejército y la GN estarían previniendo la entrada irregular de inmigrantes al solamente remover una sola opción del marco de posibilidades que podrían tener dichos inmigrantes para entrar y transitar al país que desean. Las y los inmigrantes potenciales sí cuentan con más opciones, como sería cumplir con las leyes migratorias mexicanas que abren algunas posibilidades para ingresar o transitar por el territorio nacional y que, además, estas personas por lo general no tienen la intención de quedarse en México, sino llegar a Estados Unidos como destino final, lo que con menor razón obligaría al Estado mexicano a otra reacción distinta a la utilizada.

En otras palabras, únicamente se busca el respeto a las normas jurídicas mexicanas, y que, en todo caso, sean las personas migrantes quienes se apropien de las disposiciones nacionales e internacionales para realizar un ingreso ordenado y documentado a México, lo que podría incluir declararse refugiadas y esperar a que el Estado los registre y les dé la protección internacional que requieren.

⁷ Desde 2008, el ingreso irregular o indocumentado a territorio mexicano constituye una simple falta administrativa y no un delito. Es importante esta aclaración, pues el uso de la GN podría justificarse como medida preventiva, cuando se estuviese evitando la comisión de un delito y no una cuestión de simple naturaleza administrativa.

⁸ Miller, David, *Strangers in our midst*, Estados Unidos, Harvard University Press, 2016, p. 74.

El quid de la cuestión

Si bien la participación del Ejército y la GN bien puede pretender prevenir, el problema es que no es para nada claro que puedan evitar ejercer la coerción sobre los inmigrantes. Si la GN no puede evitar coaccionar a los inmigrantes, entonces su intervención debería ser fuertemente regulada para evitar violar los principios de necesidad y proporcionalidad.

Para ver esto imaginemos el caso de migrantes que no tienen la intención de llegar a Estados Unidos sino de quedarse en México (o bien al complicarse su proyecto inicial de dirigirse a los Estados Unidos cambian de opinión y deciden quedarse en México). Imaginemos también que no tienen acceso a oportunidades dignas porque la industria local ha sido aniquilada por tratados de libre comercio desventajosos o por administraciones poco profesionales. En este caso que imaginamos, los migrantes también son perseguidos por el crimen organizado para que se unan a él, e inclusive por las policías que se hayan al servicio de esas organizaciones criminales. Es en casos similares a este imaginario en el que algunas personas deciden abandonar sus lugares de origen precisamente para no quedarse sin opciones.

Como vimos anteriormente, las personas son objeto de políticas públicas que buscan la prevención cuando una opción les es removida. Sin embargo, para muchas y muchos migrantes, la mayor parte de las opciones han sido removidas previamente, de manera que emigrar resulta la única opción disponible. Ahora bien, naturalmente la situación de las y los migrantes no es homogénea. No todas ni todos tienen a su disposición los mismos recursos o sufren las mismas carencias; por lo que cuando la GN intenta prevenir, no siempre tiene el efecto inocente de remover sólo una de las opciones disponibles, cuando se trata de personas que ya no tienen más opciones.

En esos casos el gobierno mexicano sí estaría removiendo todas las opciones restantes, dejando únicamente la opción de regularizarse antes de entrar al territorio nacional. Lo anterior en virtud de que las fuerzas armadas y la política migratoria mexicana no permiten

el ingreso o tránsito indocumentado y conmina a las personas a realizar procesos legales y administrativos que garanticen, en un mejor sentido, sus derechos humanos e integración a la sociedad de llegada.

Esto significa que señalar la prevención como defensa de la intervención y usurpación de funciones del Ejército y la GN es resultado de una equívoca lectura de las causas de la migración y de que las autoridades mexicanas omiten analizar de modo integral dichos fenómenos, y responder así de manera adecuada. En otras palabras, no se contempla que muchos inmigrantes ingresan a este país por múltiples razones, como pueden ser la falta de oportunidades y recursos, la persecución política, la reunificación familiar, o bien, el hostigamiento, la extorsión y hasta la persecución de la delincuencia organizada que sufren en sus países, entre muchas otras. Lo central es que cada una de estas razones que motivan la movilidad pueden tener detrás de sí una estructura distinta de opciones disponibles.

Conclusión

Parece que el gobierno mexicano, cuando recurre al Ejército y la GN en la frontera sur, sin contemplar la satisfacción de, cuando menos los principios de necesidad y proporcionalidad, más que prevenir la entrada a través de un poder coercitivo, facilita una dinámica de violaciones sistémicas a los derechos de inmigrantes. Por ejemplo, como diversas organizaciones de derechos humanos han documentado para solicitar a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación que retire a la GN de labores migratorias, porque abusan de la fuerza, agreden e incluso hacen uso de armas de fuego para ejecuciones extrajudiciales y tortura.⁹

⁹ Fuentes, Alfredo, "Organizaciones de DH urgen a SCJN retirar a la Guardia Nacional de labores migratorias", *El Sol de México*, México, 14 de junio de 2022, disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/organizaciones-de-dh-urgen-a-scjn-retirar-a-la-guardia-nacional-de-labores-migratorias-8434561.html>, consultada el 22 de junio de 2022.

Si lo anterior es correcto, entonces, en este caso particular, la distinción de prevenir y el poder coercitivo no es aplicable porque la intervención del Ejército y la GN no pueden discriminar entre solamente prevenir y ejercer coerción, dado que las opciones disponibles a distintos migrantes son variables y en muchos casos nulas. Dicho de otra manera, el Ejército y la GN no cuentan con las herramientas para discriminar a aquellos inmigrantes con opciones con relación a los que no las tienen. Esa precisamente sería la tarea de la autoridad migratoria, sobre todo frente a las solicitudes de refugio. Parece entonces que el gobierno mexicano debería de remover a los elementos armados de sus fronteras y buscar otras alternativas más humanitarias y menos coercitivas que permitan justificar la prevención al tránsito.