

PERPETUAR EL FALLIDO MODELO DE SEGURIDAD

LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y EL LEGADO DE UNA DÉCADA
DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN MÉXICO CONTRARIAS
A LOS DERECHOS HUMANOS



**Centro
Prodh**



CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C.

PERPETUAR EL FALLIDO MODELO DE SEGURIDAD

LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y EL LEGADO DE UNA DÉCADA
DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN MÉXICO CONTRARIAS
A LOS DERECHOS HUMANOS



PERPETUAR EL FALLIDO MODELO DE SEGURIDAD

LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y EL LEGADO DE UNA DÉCADA
DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN MÉXICO CONTRARIAS
A LOS DERECHOS HUMANOS

DIRECTOR

Mario Ernesto Patrón Sánchez

SUBDIRECTOR

Santiago Aguirre Espinosa

ÁREA DE ADMINISTRACIÓN

Alejandra Govea Briseño
Bernardo Padrón Samaniego
Hiram Gutiérrez Bautista
Inés Casarrubias Gámez
Isaías Gonzalo Flores Romero
José de Jesús Maldonado García
José Luis Alvarado Rodríguez
Mireya López Cruz
María del Consuelo López Juárez
María del Rosario Reyes Jiménez

ÁREA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Alexandra Jiménez Martínez
Claudia Elizabeth Nátera Lara
Yeny Santiago Alcaraz

ÁREA INTERNACIONAL

María Luisa Aguilar Rodríguez
Sofía de Robina Castro
Stephanie Erin Brewer

ÁREA DE DEFENSA INTEGRAL

Araceli Magdalena Olivos Portugal
Daniela Aguirre Luna
Gabriela Carreón Lee
Gabriela Rodríguez Limas
Leopoldo Luis Martínez Delgado
Luis Eliud Tapia Olivares
María Esther Martínez López
Ramón Héctor Cota Ochoa

ÁREA DE EDUCACIÓN

Alba Yutzil García Ríos
Carlos García Enrique
Meyatzin Velasco Santiago
María Guadalupe Isaac Carreño
Víctor Hugo Carlos Banda

ÁREA DE COMUNICACIÓN Y ANÁLISIS

Adazahira Chávez Pérez
David Eduardo Mirafuentes Ortega
Narce Dalia Santibañez Alejandre
Xosé Roberto Figueroa Rivera

Desde su creación en 1988 por la Compañía de Jesús, el CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C. (Centro Prodh) ha defendido, promovido e incidido en la vigencia y el respeto de los derechos humanos en el país.

La misión del Centro Prodh es defender los derechos humanos de personas y colectivos excluidos, en situación de vulnerabilidad o empobrecidos, para contribuir en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y democrática en la que se respete plenamente la dignidad humana.

Serapio Rendón 57-B, Col. San Rafael, México D.F.
Tels: (0155) 5546 8217, (55) 5566 7854, (55) 5535 6892

Fax: ext. 108

**PERPETUAR EL FALLIDO MODELO DE SEGURIDAD:
LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y EL LEGADO DE
UNA DÉCADA DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN MÉXICO
CONTRARIAS A LOS DERECHOS HUMANOS**

Primera edición:

Julio de 2017



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Editado en México / Edited in Mexico

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	13
---------------------	-----------

CAPÍTULO UNO	
2012-2018. EL DISCURSO OFICIAL FRENTE A LA REALIDAD: LA CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD	17

1.1 LA CONTRADICTORIA PRESENCIA DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA PLANEACIÓN DEL SEXENIO 2012-2018	20
--	----

1.2 LA CONTINUIDAD DEL DESPLIEGUE MILITAR EN EL TERRENO	29
---	----

1.3 EL ABANDONO DE LA DEMOCRATIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS FUERZAS POLICIALES	35
---	----

1.4 LA PERMANENCIA DE LA VIOLENCIA	46
--------------------------------------	----

1.5 LA CONTINUIDAD DE LAS GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS	53
---	----

1.5.1 Ejecuciones	61
---------------------	----

1.5.2 Desapariciones	64
------------------------	----

1.5.3 Tortura	70
-----------------	----

CAPÍTULO DOS

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR. LEGALIZAR LO ILEGAL PARA PERPETUAR LA MILITARIZACIÓN

77

2.1 	LOS ANTECEDENTES SOBRE LA DISCUSIÓN DE UNA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN	80
2.2 	LOS ANTECEDENTES SOBRE LA DISCUSIÓN DE UNA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN EL SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO: LEGISLAR A PEDIDO DE LAS FUERZAS ARMADAS	81
2.3 	INICIATIVAS PRESENTADAS	87
2.4 	PRINCIPALES PROBLEMAS Y DEFICIENCIAS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR	88
2.4.1	Problemas de constitucionalidad de las iniciativas presentadas	89
2.4.1.1	Ausencia de facultades explícitas del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior	89
2.4.1.2	Expresa atribución constitucional de las tareas de seguridad a las autoridades civiles	92
2.4.2	Problemas de convencionalidad	96
2.4.2.1	Incompatibilidad del concepto de seguridad interior con las obligaciones internacionales	96
2.4.2.2	Incumplimiento de las recomendaciones formuladas a México por instancias internacionales	100
2.4.3	Inefectividad de los diseños presentes en las iniciativas para disminuir la violencia	105
2.4.4	Riesgos para los derechos humanos	108
2.4.5	Otras deficiencias en las iniciativas	112
2.4.5.1	Imprecisión conceptual	112
2.4.5.2	Definición no taxativa de amenazas a la seguridad interior	115
2.4.5.3	Regulación inadecuada para el uso de la fuerza	116
2.4.5.4	Inaplicabilidad del procedimiento administrativo ordinario	119
2.4.5.5	Opacidad	120

2.4.5.6	Procedimiento sin contrapesos	121
2.4.5.7	Controles insuficientes	122
2.4.5.8	Temporalidad indefinida	125
2.4.5.9	No sujeción al mando civil	126
2.4.5.10	Facultades de inteligencia	127
2.4.5.11	Amenazas a organismos constitucionales autónomos	128
2.4.5.12	Sustitución de las autoridades civiles de investigación del delito	129
2.4.5.13	Omisión de disposiciones para la transición	129
2.4.5.14	Omisión de medidas que incentiven el fortalecimiento de las policías civiles	130

CONCLUSIÓN. ALTERNATIVAS A LA GUERRA **139**

ANEXOS **149**

ANEXO 1 	RECOMENDACIONES INTERNACIONALES A MÉXICO EN MATERIA DE SEGURIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES CIVILES	151
------------------	--	-----

ANEXO 2 	RECOMENDACIONES DE LA CNDH A LAS FUERZAS ARMADAS DURANTE LA PRIMERA DÉCADA DE LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO	164
------------------	---	-----

INTRODUCCIÓN

DEBATIR EL MODELO DE SEGURIDAD¹

ACABAMOS DE CUMPLIR UNA DÉCADA DE LA “GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO” que inició en el gobierno de Felipe Calderón y que ha continuado en el de Enrique Peña Nieto; por lo menos en su lógica inicial, ésta era una medida extraordinaria de seguridad para combatir la violencia que ha azotado a nuestro país. A pesar de ello la violencia se triplicó en México entre el 2007-2011 y en años posteriores; aunque hubo un moderado descenso en los índices, a partir del 2015 estos se han incrementado nuevamente.

En este contexto, a partir de un condenable ataque a las Fuerzas Armadas a finales de septiembre de 2016 en Sinaloa por parte de integrantes del crimen organizado, se generó una amplia corriente de opinión que ha vuelto a insistir en la necesidad de diseñar un marco jurídico *ad hoc* para el desempeño de las tareas que realizan el Ejército y la Marina en materia de seguridad pública. Hoy, como ocurrió a finales del sexenio pasado, se vuelve a demandar una Ley de Seguridad Interior que dote a las instituciones castrenses de facultades propias de estados de excepción.

En la discusión sobre la Ley de Seguridad Interior y en el balance sobre los diez años de la guerra, lo que está realmente en juego es la visión sobre el modelo de seguridad que hemos adoptado como país. A nadie escapan los escandalosos niveles de corrupción policial y los esquemas de macrocriminalidad que viven distintas regiones; territorios amplios del país se encuentran bajo el control del crimen organizado y del poder político que

1. Una versión de este texto fue publicada como opinión editorial del Director del Centro Prodh en el periódico *El Universal*. Véase: Patrón, M. (2016, 6 de diciembre). “Debatir el modelo de seguridad”, *El Universal*, Puede consultarse en <http://eluni.mx/2gYDMz4>

lo auspicia, con niveles de debilidad institucional alarmantes. Que las Fuerzas Armadas dejen de realizar súbitamente en esas regiones las labores que hoy desempeñan es a todas luces inviable.

Sin embargo, también es inviable perpetuar indefinidamente la intervención extraordinaria de militares y marinos en labores de seguridad. Los escenarios de crisis y violencia propician la adopción de alternativas de mano dura, como incrementar las penas a quienes delinquen, reducir derechos de debido proceso, practicar detenciones arbitrarias, aplicar la tortura como método de investigación, preservar figuras abusivas como el arraigo, justificar las ejecuciones arbitrarias, extender la prisión preventiva como regla general o incluso proponer la portación generalizada de armas. Ésta ha sido en buena medida nuestra historia en los últimos diez años, pero los resultados no han sido los esperados ni en el combate a la violencia, ni en la reducción de la criminalidad, ni en el fortalecimiento de nuestras instituciones policiales y de justicia.

El fracaso de las políticas de seguridad del Estado mexicano no ha pasado desapercibido para las instancias internacionales de derechos humanos. En los últimos años, diversos mecanismos han emitido relevantes informes y recomendaciones en torno a la participación del Ejército y la Marina en tareas de seguridad: tanto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), después de sus visitas *in loco*, propusieron coincidentemente el retiro paulatino de los castrenses de las funciones de seguridad pública y preservación del orden interno.

Nadie a estas alturas puede regatear al relevante papel que han tenido en algunas regiones las Fuerzas Armadas, pero tampoco puede ignorarse que toda la experiencia comparada a nivel internacional indica que el modelo de seguridad más adecuado para la ciudadanía es aquel que descansa sobre pilares civiles. Por ello, tanto el Relator de la ONU sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Christoph Heyns, como el propio Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Zeid Ra'ad Hussein, han recomendado a México transitar de un modelo de seguridad de corte militar a un modelo de seguridad de corte ciudadano mediante un programa de retiro paulatino de las Fuerzas Armadas de tareas ajenas a su naturaleza.

Justamente ése fue el paradigma que se adoptó en la reforma constitucional en materia penal del año 2008, por virtud de la cual se adicionó expresamente en el artículo 21 que las instituciones de seguridad pública

serán de carácter civil, disciplinado y profesional. Se reconoció, entonces, que la prioridad institucional en dicho ámbito no era la perpetuación del Ejército y de la Marina en el combate a la delincuencia, sino el fortalecimiento de las instituciones civiles de seguridad.

En diversas entrevistas el general secretario de la Defensa Nacional ha reiterado que las tareas de seguridad no son propias del Ejército y que los castrenses han sido expuestos por una política en la que las instituciones civiles no ponen ni han puesto de su parte. Este señalamiento es pertinente, pero la pretensión de aprobar una Ley de Seguridad Interior para responder a la exigencia pública de las Fuerzas Armadas terminará por perpetuar esta situación excepcional al fortalecer su papel preponderante en estas tareas, en contra de lo reconocido por el secretario y dejando de lado que el problema de fondo es el modelo de seguridad y la imperiosa necesidad de reformar democráticamente a las policías del orden civil.

Los proyectos de la posible Ley de Seguridad Interior despiertan una alta preocupación desde la perspectiva de los derechos humanos. En un Estado Democrático de Derecho, regulaciones como la propuesta Ley de Seguridad Interior deben ser profundamente analizadas y debatidas, pues generan excepciones a los principios básicos que rigen el sistema. Demandar este debate no es expresión de mezquindad para con las Fuerzas Armadas ni ingenuidad frente a las atrocidades de la delincuencia, mucho menos falta de solidaridad con las víctimas de la violencia –a no pocas de las cuales, por cierto, acompañamos los organismos civiles de derechos humanos en nuestra labor cotidiana. Por el contrario, llamar a debatir el modelo de seguridad es, lisa y llanamente, defender las bases constitucionales de nuestra maltrecha democracia.

Tras diez años de guerra fallida, resulta impostergable, pero sobre todo políticamente prudente, convocar a un proceso de debate amplio en el que evaluemos por qué hasta ahora las políticas instrumentadas no han funcionado y diseñemos alternativas sólidas que permitan construir un modelo de seguridad de corte ciudadano. Ya en otros momentos hemos recurrido a medidas inmediatistas que no han funcionado.



CAPÍTULO UNO

2012-2018

**EL DISCURSO OFICIAL FRENTE A LA REALIDAD:
LA CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD**

HAN PASADO MÁS DE DIEZ AÑOS DESDE QUE LAS FUERZAS ARMADAS (Ejército, Fuerza Aérea y Marina) comenzaron a desempeñar un papel cada vez más activo, notoriamente preponderante y prácticamente permanente en tareas de seguridad pública e incluso de investigación de los delitos. Su presencia se ha vuelto usual para sustituir en los hechos a las autoridades civiles en el ejercicio de funciones que constitucionalmente no son propias de los castrenses.

Aun cuando las justificaciones oficiales sobre la intervención del personal militar activo en el espacio público insisten en que ésta busca apoyar a “instaurar el orden” y “recuperar la paz” mediante el “auxilio temporal” a las fuerzas policiales civiles, la realidad es otra: en los hechos, la participación militar en tareas de seguridad tiene cada vez más visos de permanencia.

Esta tendencia no ha cambiado a largo de la presidencia de Enrique Peña Nieto, pese a que esta administración ha intentado una y otra vez –sobre todo al comienzo del sexenio– alejarse del discurso de guerra que impulsó la presidencia de Felipe Calderón. En efecto, la estrategia gubernamental que inició en diciembre de 2006 no sólo continuó en la administración actual, sino que se intensificó. Hoy día, la Guerra contra el narcotráfico cada vez se vuelve más profunda y letal.

Los hechos, casos y cifras demuestran la continuidad, el incremento y la profundización de la intervención de las Fuerzas Armadas para el combate al narcotráfico; también indican que ésta ha fracasado como política de

seguridad y que ha propiciado el abandono de la reforma democrática de las policías. Esto, como ya se dijo, a contrapelo del discurso oficial.

En este apartado se mostrará que la política de seguridad en el sexenio de Enrique Peña Nieto no representó un cambio sustantivo respecto de la de su predecesor, sino que se vinculó a ésta en lógica de continuidad.

Para mostrar que la política de seguridad siguió siendo la misma de un sexenio a otro destacaremos aquí cuatro elementos: 1.1 La contradictoria presencia de la militarización en la planeación del sexenio; 1.2 La continuidad del despliegue militar en el terreno; 1.3 El abandono de la democratización y el fortalecimiento de las policías civiles; 1.4 La permanencia de la violencia y 1.5 La recurrencia de las graves violaciones a derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas

1.1. LA CONTRADICTORIA PRESENCIA DE LA MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA PLANEACIÓN DEL SEXENIO 2012-2018

Una primera manera de abordar la continuidad de las políticas de seguridad pasa por analizar a detalle la planeación de este sexenio en la dimensión programática, a la luz de su vinculación con la perspectiva dominante durante la administración pasada.

En diciembre de 2006, Felipe Calderón tomó posesión como presidente de México. Casi inmediatamente, el nuevo mandatario declaró la Guerra contra el narcotráfico: anunció que las cosas cambiarían en México, ya que su administración contaba con la estrategia correcta para emprender la batalla contra el crimen organizado², básicamente centrada en operativos conjuntos en los que el “Ejército, las Fuerzas Armadas, la Marina y la policía [tomarían] pleno control territorial donde estaba resquebrajado”.³

Esta decisión significó un parteaguas, como lo ha dicho el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República:

[...] aunque la participación castrense en este tipo de tareas data de más atrás, lo cierto es que a partir de 2006 distintas series de tiempo con datos

2. Herrera, C. (2006, 12 de diciembre). “El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán”. *La Jornada*. Puede consultarse en <http://bit.ly/2urN7CH>

3. Moreno, J. (2008, 15 de junio). “Yo no me considero de derechas”. *El País*. Puede consultarse en <http://bit.ly/2tuaj5Z>

oficiales muestran un claro rompimiento de tendencias en 2006-2007 en indicadores relacionados con la seguridad pública, con las relaciones de convivencia entre el Ejército y la sociedad mexicana, y con presuntas violaciones a derechos humanos.⁴

Relativizar hoy este cambio sustantivo, enfatizando los antecedentes históricos de la participación militar en las políticas de seguridad pública, sólo puede entenderse como un afán de disminuir la responsabilidad que pesa sobre la administración calderonista, máxime dado que hoy sabemos, gracias al mismo Instituto Belisario Domínguez, que en realidad la justificación de este despliegue extraordinario siempre fue endeble: La información oficial disponible muestra que no existió una crisis de seguridad, ni una ‘ola de violencia’ (salvo en el estado de Michoacán) que justificara el despliegue simultáneo de operativos con las Fuerzas Armadas, de carácter permanente, en diversos estados del país entre 2006 y 2007. Los datos oficiales revelan que la implementación de estos operativos, lejos de disminuir la violencia existente (que se encontraba en mínimos históricos), la incrementó de forma drástica.⁵

En su momento, el presidente Calderón advirtió que esta empresa costaría mucho dinero y desgraciadamente vidas humanas, pero aseguró que México tenía la estrategia correcta y ganaría, “por supuesto, [la] guerra”⁶. Prometió, así, hacer prevalecer el derecho por encima de la violencia y hacerla retroceder. La primera acción en esta lógica, el 11 de diciembre de 2006, fue el inicio de la Operación Conjunta Michoacán que implicó, entre otras acciones, el despliegue de más de 5 mil elementos de la Policía Federal y el Ejército en esa entidad. Esa fecha sería recordada en la posteridad por el inusitado empleo de la vestimenta castrense por parte del presidente de la República.

Esa nueva política de intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública tuvo asidero en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en el eje 1 Estado de Derecho y Seguridad; especialmente, en

4. Galindo, C., et al. (2017). *Seguridad interior: elementos para el debate*. Temas estratégicos, No. 39. Instituto Belisario Domínguez. (México: Senado de la República). p. 32. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2spvab6>

5. *Ibid.*

6. Moreno, J., *op. cit.*

el objetivo 8: “Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el **combate frontal** y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”.⁷

La Directiva para el Combate Integral al Narcotráfico contemplada en el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012⁸, significó la formalización de la intervención y participación del Ejército y la Fuerza Aérea en la política de seguridad pública del gobierno calderonista, cuyo eje rector, de acuerdo con dicho Programa, era recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social “mediante el combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”.⁹

En este contexto, el cumplimiento de las órdenes presidenciales no se hizo esperar, pues el entonces secretario de la Defensa Nacional, General Guillermo Galván Galván, instruyó a sus hombres y mujeres para ir contra “el enemigo”, desarrollar “esquemas de combate”, apoyarse en “tropas amigas”, tener “amplia libertad e iniciativa” y disponer del mayor “fuego” posible para arremeter contra “los blancos” fijados por la “visión presidencial”. La estrategia continuaba tomando forma y fortaleciéndose bajo el principio de “hostigar, capturar o neutralizar al enemigo”.¹⁰

De 2006 a 2012, bajo el mandato de combate frontal se ejecutaron múltiples operaciones principalmente en los estados de Baja California (Tijuana), Chihuahua (Ciudad Juárez), Frontera Sur (Istmo), Guerrero, Michoacán, Sinaloa (Culiacán-Navolato), Triángulo Dorado (Chihuahua-Sinaloa-Durango) y noreste (Nuevo León - Tamaulipas).¹¹

En cuanto a las consecuencias de esta guerra, lamentablemente la predicción presidencial fue atinada: las acciones instrumentadas en tal contexto se tradujeron pronto en dolor y pérdida de vidas humanas. El año anterior a la toma de posesión de Felipe Calderón, las estadísticas nacionales e internacionales señalaban que el país vivía los menores índices de

7. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de mayo de 2007

8. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de enero de 2008.

9. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). (2008) “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012”. (México: *Diario Oficial de la Federación*). Puede consultarse en <http://bit.ly/2svh9E4>

10. Carrasco, J. (2014, 12 de julio). “La ‘biblia’ militar de la ‘guerra’ de Calderón”. *Proceso*. Puede consultarse en <http://bit.ly/2s9TNnV>

11. Poiré, A. (2011). *Los Operativos Conjuntos* (México: Secretaría de Gobernación). Disponible en <http://bit.ly/2spTt8L> (Fecha de consulta: 3 de febrero del 2017).

violencia de su historia: según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), se presentaban sólo 8,5 homicidios por cada cien mil habitantes; esta cifra se triplicó para el 2011, pues el índice se situó en 24 por cada cien mil habitantes¹². De igual forma, tomando en cuenta también las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP), 2011 tuvo los índices más altos de homicidios dolosos del sexenio con 22 852 muertes. Al término del sexenio, sumaban más de 104 mil civiles muertos.¹³

Ante los evidentes resultados de una política de seguridad errada, el discurso oficial calderonista se empeñó en no reconocer inmediatamente que hubiera víctimas de violaciones a derechos humanos. En el triste conteo de los saldos de la guerra se reprodujo la lógica bélica: los muertos de la Guerra contra el narcotráfico eran sólo los “enemigos” (narcotraficantes) o los héroes (policías y militares que combatían contra ellos).¹⁴

A pesar de la grave situación y de que al inicio del sexenio se había afirmado que la estrategia militar sería de “respaldo temporal” y “transitorio”, ésta se prolongó durante todo el periodo de la gestión de Felipe Calderón. Al final de la misma el propio mandatario advirtió que existía un “gran riesgo” de que la presencia de las Fuerzas Armadas en las calles dejara de ser una “fuerza subsidiaria” para convertirse en “permanente”.¹⁵

En diciembre de 2012 Enrique Peña Nieto asumió la presidencia de un México inmerso en una espiral de delincuencia y violencia. Su discurso de campaña electoral y posteriormente de gobierno intentó tomar distancia del que se había vuelto común en el sexenio calderonista. La nueva administración sostuvo que el problema del narcotráfico no debía ser enfocado como una cuestión de seguridad nacional sino de salud pública; así, se

12. Aguilar, G. *et al.* (2012, 17 de octubre). “La guerra antinarco, el gran fracaso de Calderón”. *Proceso*. Puede consultarse en <http://bit.ly/2tuiajU>

13. Ortega, O. (2016, 11 de diciembre). “Parte de Guerra”. *Revista R*. Puede consultarse <http://bit.ly/2usgLaC>

14. Pardo, J. L. (2016, 7 de septiembre). “México cumple una década de duelo por el fracaso de la Guerra contra el Narco”. *The New York Times*. Puede consultarse en: <https://nyti.ms/2plitDe>

15. Calderón, F. (Segunda Intervención en el evento “Jornada Ciudadana por la Seguridad y la Justicia”. Ciudad de México, 14 de octubre del 2011.). Puede consultarse en: <http://bit.ly/2u7GZJE> (Fecha de consulta: 24 de mayo del 2014).

distanció del discurso de guerra frontal contra los carteles de la droga y la delincuencia organizada instaurada por su antecesor.¹⁶

Al inicio de su sexenio, el gobierno Peña Nieto fue en el discurso incluso más allá: reconoció que la estrategia que se venía llevando a cabo no estaba disminuyendo la violencia en el país, enfatizando la necesidad de diseñar una nueva política de seguridad para “lograr un México en paz” a partir de una “estrategia nacional para reducir la violencia”.¹⁷

Bajo esta nueva línea discursiva, la política de seguridad peñista aspiraba a ser “una auténtica política de Estado”¹⁸. Así, el gobierno entrante adoptó una retórica en la que los pilares fundamentales eran la planeación, la prevención del delito, la protección y respeto de los derechos humanos, la coordinación, la transformación de las instituciones policiales, de procuración de justicia y la evaluación.

Entre las acciones que se propusieron al inicio de sexenio para concretar esta nueva orientación destacaban las siguientes¹⁹:

- La creación de una gendarmería nacional integrada por 10 mil efectivos.
- La división del territorio nacional en cinco regiones operativas.
- Una inversión de más de mil millones de dólares en programas de prevención del delito.
- La reorganización de la Policía Federal.
- La creación de un Programa Nacional de Derechos Humanos.

16. Paullier, J. (2016, 11 de diciembre). “10 años de la guerra contra el narcotráfico en México: Juan Villoro habla sobre la esquizofrenia del país y por qué ‘toda bala es una bala perdida’”. BBC. Puede consultarse en: <http://bbc.in/2sa4S8w>

17. Redacción. (2012, 2 de diciembre). “Peña Nieto presenta su propuesta de trabajo, cinco ejes y 13 decisiones”. *Excélsior*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2turmoc>

18. Peña, E. (Intervención del Presidente de México en el evento “II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública”, llevado a cabo en la Ciudad de México el 12 de diciembre de 2012.) Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tulAmR>

19. Redacción. (2012, 18 de diciembre). “México: el plan de Peña Nieto contra el narcotráfico”. BBC. Puede consultarse en <http://bbc.in/2sZBWmu>

- La creación de 15 unidades policiales dedicadas al combate del secuestro y la extorsión.

En cuanto a las Fuerzas Armadas, la nueva administración pública federal anunció que éstas continuarían en labores de apoyo, al menos hasta que se pusiera en marcha la Gendarmería y en tanto no concluyera el proceso de reestructuración de las policías estatales. Todo hacía suponer que por fin los militares regresarían a los cuarteles progresivamente, en tanto que la atención a la disminución de la violencia quedaría, como constitucionalmente está mandatado, en manos de los cuerpos policiales civiles.

Este escenario también parecía apuntar a que el Gobierno federal asumiría sus obligaciones respecto a la anquilosada condición de las instituciones policiales civiles, sentando las bases para su democratización con perspectiva de derechos humanos. La insistencia en que se adoptaría un enfoque centrado en la reducción de la violencia y no en la imposible meta de ganar la Guerra contra el narcotráfico parecía también orientado a enmendar el enfoque bélico prevaleciente.

Lamentablemente no fue así: desde el momento en que se formalizó legalmente la planeación sobre el rumbo que tomaría la Administración, Peña Nieto rompió con ese discurso oficial.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, en la primera de sus cinco metas nacionales, denominada *México en Paz*, se reconoció que el problema de inseguridad y violencia se debía atender desde la visión de prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad pública, con el propósito de construir policías profesionales. Sin embargo, en la misma meta y de forma paradójica se retomó y fortaleció el empleo de las Fuerzas Armadas como instrumento contra el narcotráfico y la delincuencia, como puede verse enseguida:

I.1. Diagnóstico: México demanda un pacto social más fuerte y con plena vigencia.

[...]

Defensa exterior y seguridad interior.

La misión de las Fuerzas Armadas de México es emplear el poder militar de la Federación para la defensa exterior y para coadyuvar en la seguridad interior del país. La colaboración de las Fuerzas Armadas para garantizar la

seguridad interior ha tomado un papel predominante en los últimos años, debido a la violencia generada por las organizaciones delictivas.

Ante esta coyuntura, las Fuerzas Armadas enfrentan retos importantes. En primer lugar, **destaca un marco jurídico** que debe mejorarse para atender la realidad operativa. Las tareas que realizan las Fuerzas Armadas, particularmente las de **coadyuvancia a la seguridad interior**, deben **basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal y procure el respeto a los derechos humanos**.

Se requiere de un mayor intercambio de información y cooperación con las autoridades de los tres órdenes de gobierno en las tareas de seguridad interior. La coordinación entre éstos debe reforzarse a través de procedimientos estandarizados, para el intercambio de inteligencia en el combate a la delincuencia. [...] se deberá propiciar que el equipo e infraestructura de las fuerzas militares se mantengan en condiciones adecuadas, a fin de evitar que ello debilite su capacidad de respuesta operativa. Se fortalecerá y se adecuará el adiestramiento para que responda a las exigencias de los tiempos actuales.²⁰

A partir de la programación delineada en la meta nacional *México en Paz*, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), en el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2012-2018, como parte estructural de su diagnóstico y política de actuación reconoció que en últimos años se ha presentado en algunas regiones del país “una compleja realidad motivada por la presencia de grupos delictivos” que han elevado los índices de violencia e inseguridad que afectan a la población en general, “y que han requerido la participación de las Fuerzas Armadas para coadyuvar a reducirla y garantizar la paz social”.²¹

Por ello, la Sedena enfatizó desde entonces, en dicho documento oficial, la presunta necesidad de promover una **Ley de Seguridad Interior** y una **Ley de Defensa Nacional**, para –según se asentó ahí– dar “certeza jurídica a la actuación de las Fuerzas Armadas” y otras instancias del Estado mexicano responsables en estas funciones.

Además, en sus instrumentos programáticos la Sedena asentó que, frente a la problemática del país, durante el sexenio 2012-2018 se atendería la

20. Gobierno de la República. (2013) “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, (México: *Diario Oficial de la Federación*). Puede consultarse en <http://bit.ly/2tyw3OH>

21. Secretaría de la Defensa Nacional. “Programa Sectorial de Defensa Nacional 2013-2018” (México: *Diario Oficial de la Federación*). Puede consultarse en <http://bit.ly/2u7lf6k>

demanda de “contar con mayor presencia de tropas en el territorio nacional” para continuar realizando operaciones militares en coadyuvancia con las autoridades civiles en la función de seguridad pública. Para este fin se propuso reorganizar y reubicar unidades militares, a fin de optimizar sus recursos humanos y materiales, y de hacerlas más ligeras, con gran movilidad, flexibles, “con mayor potencia y volumen de fuego”.²³

Siendo claro que la Sedena buscó desde el inicio de sexenio continuar, incrementar y potenciar su intervención ilegal en tareas de seguridad pública, su programa sectorial dejó en el olvido cualquier intención de establecer un plan para el retiro paulatino de sus fuerzas del espacio público en tareas que estrictamente son de seguridad pública.

Empero, resulta de suma importancia enfatizar, como se hace en el apartado siguiente, que ni el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018²⁴ ni el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018²⁵, en tanto documentos programáticos vinculados con el tema de seguridad pública, hacen alusión al uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Por el contrario, estos documentos legales confirman que la seguridad pública constituye un servicio público a cargo de las autoridades civiles de los tres órdenes de gobierno.

El Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018, si bien habla de un reordenamiento funcional y territorial de la respuesta operativa ante las organizaciones delictivas, en el marco de acciones coordinadas entre la Policía Federal y las “instituciones que coadyuvan con las autoridades civiles en funciones de seguridad pública”²⁶, aludiendo claramente al Ejército y a la Marina, establecía claramente que debería avanzarse en “el retiro de las Fuerzas Armadas como apoyo en tareas de seguridad pública [...] gradual, como respuesta a la consolidación de las instituciones policiales”.²⁷

22. *Ibid.*

23. *Ibid.*

24. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2013.

25. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2014.

26. Gobierno de la República. (2014). “Programa Nacional de Seguridad Pública” 2014-2018. México: *Diario Oficial de la Federación*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2spKh4B>

27. *Ibid.*

Las contradicciones en estos instrumentos de planeación son evidentes:

EJES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE ENRIQUE PEÑA NIETO	
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO <i>MÉXICO EN PAZ</i>	ENFOQUE CIVIL <ul style="list-style-type: none"> • Acciones de prevención del delito. • Transformación institucional de las fuerzas de seguridad pública (policías profesionales).
	ENFOQUE MILITAR <ul style="list-style-type: none"> • Incremento en el número de elementos militares asignados. • Mayor presencia de las Fuerzas Armadas en el espacio público. • Promoción de una Ley de Seguridad Interior.

Más allá de las modulaciones o los matices en el discurso público, desde los mismos instrumentos de planeación del Gobierno federal es claro que la estrategia de la guerra que comenzó durante la gestión de Felipe Calderón no terminó con su sexenio, sino que fue continuada por el gobierno que encabeza Enrique Peña Nieto; los documentos, los hechos y las cifras lo demuestran:

ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA (ESP) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND)	
FELIPE CALDERÓN HINOJOSA 2007-2012	ENRIQUE PEÑA NIETO 2013-2018
Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.	Las tareas que realizan las Fuerzas Armadas, particularmente las de coadyuvancia a la seguridad interior, deben basarse en un fortalecido marco jurídico que otorgue certeza a la actuación de su personal y procure el respeto a los derechos humanos. [E]l intercambio de inteligencia en el combate a la delincuencia. [...] se deberá propiciar que el equipo e infraestructura de las fuerzas militares se mantengan en condiciones adecuadas , a fin de evitar que ello debilite su capacidad de respuesta operativa. Se fortalecerá y se adecuará el adiestramiento para que responda a las exigencias de los tiempos actuales.

ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD PÚBLICA (ESP) PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (PND) PROGRAMA SECTORIAL DE DEFENSA NACIONAL	
GRAL. GUILLERMO GALVÁN GALVÁN 2007-2012	GRAL. SALVADOR CIENFUEGOS ZEPEDA 2013-2018
Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social “mediante el combate frontal al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”.	Imprescindible necesidad de promover una Ley de Seguridad Interior y una Ley de Defensa Nacional, para dar “ certeza jurídica a la actuación de las Fuerzas Armadas ”. Durante la presente administración es una “ demanda contar con mayor presencia de tropas en el territorio nacional ”, para continuar, [...], realizando operaciones militares en coadyuvancia con las autoridades civiles en la función de seguridad pública; por lo que se requería reorganizar y reubicar unidades militares, a fin de optimizar sus recursos humanos y materiales; para hacerlas más ligeras, con gran movilidad, flexibles, “ con mayor potencia y volumen de fuego ”, explotando las bondades de la tecnología.

Como puede verse, en la planeación del sexenio la presencia de las Fuerzas Armadas fue ambivalente; por un lado, en línea con el deslinde discursivo de esta administración respecto de la que le precedió, en algunos documentos se atenuó la militarización; empero, en otros documentos oficiales ésta quedó prevista desde el comienzo, en clara continuidad con las políticas adoptadas durante el gobierno de Felipe Calderón.

Pero además de potencializar la militarización en la planeación de inicios de sexenio, el gobierno de Enrique Peña Nieto continuó desplegando intensivamente a las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, como se señala en el siguiente apartado.

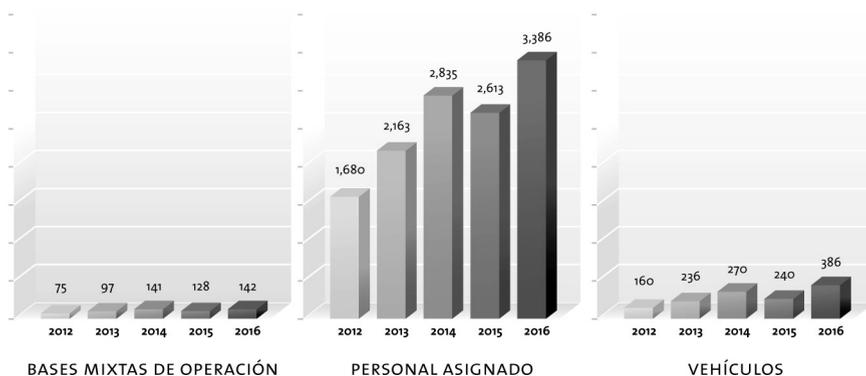
1.2. LA CONTINUIDAD DEL DESPLIEGUE MILITAR EN EL TERRENO

Durante el actual sexenio, la política de seguridad se tradujo, entre otras cosas, en un continuado despliegue militar en el territorio nacional, el cual –en contra de las premisas formuladas a inicios de la administración– no aminoró sino que aumentó.

Una manera de analizar cómo el despliegue militar no ha disminuido es revisar el número de las Bases de Operaciones Mixtas (BOM). En el año 2012, último de la administración calderonista, la Sedena reportó la existencia de 75 bases de operaciones mixtas desplegadas en el país, con un total de 1,680 elementos y 160 vehículos militares asignados a tareas que son propiamente de seguridad pública.²⁸

En los cuatro años del actual sexenio estas cifras se han acrecentado de forma sostenida. En 2016 se contabilizaron 142 bases mixtas con 3 386 elementos militares asignados de fijo en tareas de seguridad pública y con el apoyo de 368 vehículos, lo que representa un crecimiento del 100% del despliegue militar permanente. Aunado a ello, tan sólo en 2016 el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana realizaron 14 operaciones coordinadas con fuerzas policiales por situaciones coyunturales de violencia en los estados de Jalisco, Guerrero, Nuevo León y Tamaulipas.²⁹

RECURSOS MILITARES ASIGNADOS A TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA



28. Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). (2012) *Sexto Informe de Labores*. (México: Sedena). Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tozXP1>

29. Presidencia de la República. (2016). *Cuarto informe de Gobierno 2015-2016*. (México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos) 79. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tuVJek>

El incremento de bases de operación mixta y elementos castrenses en activo desde luego ha impactado de manera directa en el incremento de la militarización en gran parte del territorio nacional. En el año de 2012 las bases de operaciones de las Fuerzas Armadas se encontraban desplegadas en 19 estados; para 2016 la presencia militar se extendió a 24 entidades federativas, lo que representa el 75% del territorio nacional.³⁰

MILITARIZACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL, 2016 NÚMERO DE BASES DE OPERACIONES MIXTAS POR ESTADO



30. Secretaría de la Defensa Nacional. (2016). *4° Informe de Labores de la Sedena 2015-2016*. (México: Sedena). Puede consultarse en: <http://bit.ly/ztgM1fl>

Otra dimensión relevante para medir la no decreciente militarización es la concerniente a las operaciones contra el narcotráfico realizadas por las Fuerzas Armadas, según se reporta en los informes de gobierno.

Al respecto, la Sedena y la Secretaría de Marina Armada de México (Semar) han reportado conforme a lo siguiente:

OPERACIONES CONTRA EL NARCOTRÁFICO FELIPE CALDERÓN HINOJOSA	
AÑOS	SECRETARÍA DE MARINA OPERACIONES / ELEMENTOS MENSUALES
Septiembre 2007 – agosto 2008	8 764 / 9 506
Septiembre 2008 – julio 2009	11 950 / 8 118
Septiembre 2009 – julio 2010	16 735 / 8 056
Septiembre 2010 – julio 2011	19 556 / 8 763
Septiembre 2011 – julio 2012	26 073 / 7 405
OPERACIONES CONTRA EL NARCOTRÁFICO ENRIQUE PEÑA NIETO	
AÑOS	SECRETARÍA DE MARINA OPERACIONES / ELEMENTOS MENSUALES
Diciembre 2012 – agosto 2013	21 868 / 6 867
Septiembre 2013 – julio 2014	17 350 / 5 700
Septiembre 2014 – agosto 2015	13 302 / 3 698
Septiembre 2015 – agosto 2016	22 473 / 3 789
OPERACIONES CONTRA EL NARCOTRÁFICO* ENRIQUE PEÑA NIETO	
AÑOS	SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL OPERACIONES / ELEMENTOS MENSUALES
Diciembre 2012 – agosto 2013	6 697
Septiembre 2013 – agosto 2014	9 779
Septiembre 2014 – julio 2015	8 935
Septiembre 2015 – julio 2016	12 964

*La Secretaría de la Defensa Nacional no reporta el total de operaciones contra el narcotráfico del Ejército Mexicano, únicamente reporta este rubro con respecto a la Fuerza Aérea Mexicana en coordinación con el Ejército, la Secretaría de Marina Armada de México y otras dependencias de los tres niveles de gobierno. (Fuentes: Informes anuales de la Sedena y Semar de los sexenios de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto).

Como puede verse, al contrastar el sexenio de Felipe Calderón con el de Enrique Peña Nieto no se distingue un descenso relevante en las operaciones castrenses contra el narcotráfico, como sería el caso si efectivamente se hubiese dejado atrás el paradigma militar en aras de fortalecer la intervención civil en esta importante labor de Estado.

De acuerdo con el secretario de la Defensa Nacional, tan sólo en 2016 los elementos del Ejército realizaron aproximadamente 54 operaciones regionales en tareas de seguridad pública, con un promedio diario de 52 mil elementos desplegados; se firmaron 37 convenios con empresas paraestatales para dar seguridad a 210 instalaciones y se desplegaron 75 puestos militares de seguridad³¹. Es decir, diariamente al menos 50 mil elementos del Ejército realizan funciones ajenas al mandato constitucional de las Fuerzas Armadas.

La continuidad e intensificación del despliegue en terreno de las Fuerzas Armadas ha generado un aumento continuado en el gasto militar. Esto puede verse tanto en el constante crecimiento del presupuesto destinado a las Fuerzas Armadas como en el incremento del gasto específico en armamento y equipo.

En cuanto al presupuesto asignado tanto a la Sedena como a la Semar, éste ha aumentado poco más del 100% en los últimos 10 años, teniendo una pequeña disminución el último año como se puede corroborar en la siguiente tabla.

PRESUPUESTO ASIGNADO A FUERZAS ARMADAS ³²		
AÑOS	SEDENA	SEMAR
2007	\$32 200 896 500 M.N.	\$10 951 321 100 M.N.
2008	\$34 861 005 900 M.N.	\$13 382 746 100 M.N.
2009	\$43 623 321 860 M.N.	\$16 059 281 110 M.N.
2010	\$43 632 410 311 M.N.	\$15 991 869 193 M.N.
2011	\$50 039 456 571 M.N.	\$18 270 177 440 M.N.
2012	\$55 610 989 782 M.N.	\$19 679 681 622 M.N.
2013	\$60 810 570 686 M.N.	\$21 864 854 169 M.N.
2014	\$65 236 949 977 M.N.	\$24 599 681 183 M.N.
2015	\$71 269 654 718 M.N.	\$27 024 522 576 M.N.
2016	\$72 250 719 526 M.N.	\$27 401 156 874 M.N.
2017	\$69 407 968 044 M.N.	\$26 336 892 497 M.N.

31. Cienfuegos, Salvador. (2016, 5 de diciembre). “No confundir seguridad interior con seguridad pública”, *El Universal*. Puede consultarse en: <http://eluni.mx/2gYzaZL>

32. Revisión de los Presupuestos de Egresos de la Federación de 2007 a 2017.

Por otro lado, durante los tres primeros años de la administración de Enrique Peña Nieto, entre 2013 y 2015, se han destinado más de 2 mil millones de dólares para la adquisición de armamento y equipamiento militar con el objetivo de modernizar y expandir las instalaciones castrenses para el combate del narcotráfico.³³

En tanto, la inversión en la compra de armamento y equipamiento militar ha sido altamente privilegiada: como ya se mencionó, en los tres primeros años de su sexenio (2012-2015) se erogaron 2 mil 35 millones 822 mil dólares en armamento y equipo militar adquirido a Estados Unidos que, al tipo de cambio de la época de compra, sería equivalente a 28 mil 560 millones 37 mil 613 pesos. Entre las adquisiciones se encuentran helicópteros, aviones y vehículos todo terreno. En 2014 se gastaron 97 millones de dólares, mientras que en 2015 fueron 500 millones de dólares, de los cuales 305 millones se destinaron a equipos de aviación³⁴. La cantidad de material militar adquirido por México lo coloca como el primer comprador de armas militares en Latinoamérica.³⁵

En el primer año del actual sexenio, la Sedena creó 12 compañías de mantenimiento, el Centro de Investigación y Desarrollo del Ejército y Fuerza Aérea, cuatro escuadrones de detección y alarma avanzada, cuatro batallones de ingenieros de combate y dos compañías del Servicio Militar Nacional. Por su parte, en el último año, la Armada de México creó 4 estaciones navales.³⁶

Este intenso despliegue territorial ha llevado también a que las Fuerzas Armadas crezcan en personal. En cuanto a recursos humanos, durante el período de Peña Nieto el número de trabajadores de las Fuerzas Armadas ha aumentado de 196 767 a 213 477 en la Sedena y de 47 471 a 54 741 en la Semar.

Por otro lado, la propia Función Pública ha documentado que el presupuesto para las operaciones de seguridad pública y nacional se ha incrementado sin que se rindan cuentas de cómo se utilizan los fondos. Ejemplo de ello es el crecimiento de la partida 33701 “Gastos de seguridad

33. Plasa, A. (2016, 7 de febrero). “Gasta más Peña que Calderón en armamento”. *Contralínea*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2sGptfk>

34. Atilano, T. (2016, 27 de diciembre) “Cuidado con las iniciativas sobre seguridad interior”. *Animal Político*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tKbEXg>

35. Plasa, A. *op. cit.*

36. Presidencia de la República. (2013). Primer Informe de Gobierno 2012-2013. (México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos). Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tKq5VK>

pública y nacional”, la cual ha crecido exponencialmente en los últimos años, y particularmente en el 2016 –el año más violento en la administración de Peña Nieto– creció veinte veces.³⁷

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda, la partida mencionada debe destinarse “a la realización de programas, investigaciones, acciones y actividades en materia de seguridad pública y nacional, en cumplimiento de funciones y actividades oficiales, cuya realización implique riesgo, urgencia o confidencialidad”, por lo que no se transparentan los datos de cómo se ejercen estos fondos. Así, durante la gestión de la actual administración se “adjudicaron 2 mil 915 millones de pesos para esos fines, en realidad se gastaron 40 mil 545 millones de pesos; lo que implica un aumento presupuestal de 1291% en términos nominales”.³⁸

Las consecuencias que pueden tener el crecimiento de las Fuerzas Armadas y el aumento de su presupuesto a lo largo de la última década no son menores. En sí mismos, estos incrementos desmedidos pueden volverse un incentivo para que el Ejército y la Marina no dejen de realizar las tareas de seguridad que hoy realizan, en la medida en que provocan una inercia organizacional que a la larga puede ser difícil revertir.

En resumen, aun cuando la administración peñista desde antes de su arribo al poder se distanció del discurso de Guerra contra el narcotráfico –incluso eliminó en la formalidad utilizar frases como “batalla” o “combate frontal”–, no hay lugar a dudas de que el despliegue castrense continuó y aumentó en este sexenio, generando un considerable impacto presupuestal. Esta decisión de Estado, como se verá enseguida, conllevó el abandono de la democratización de los cuerpos policiales civiles.

1.3. EL ABANDONO DE LA DEMOCRATIZACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LAS FUERZAS POLICIALES

Como ya se revisó, una de las promesas de la campaña electoral y uno de los posteriores compromisos gubernamentales asumidos por Enrique Peña Nieto como presidente de la República al inicio del sexenio tenía que ver con la construcción de una nueva estrategia nacional de seguridad

37. Montalvo T. (2017, 8 de mayo) “Gobierno de Peña gasta 20 veces más en seguridad y además oculta en qué invierte los recursos”. *Animal Político*. Disponible en: <http://bit.ly/2qJNdYg>

38. *Ibid.*

destinada básicamente a la reducción de la violencia. Para ello, el Gobierno federal propuso entre otras cosas la creación de la Gendarmería, la reestructuración de la Policía Federal y el aumento de presupuesto para programas de prevención del delito.

Esos compromisos no sólo quedaron en el ámbito del Ejecutivo federal. El 2 de diciembre de 2012, Enrique Peña Nieto y los dirigentes de las principales fuerzas políticas del país suscribieron el acuerdo político nacional denominado Pacto por México³⁹, mediante el cual el Gobierno y los partidos se comprometieron a impulsar un conjunto de iniciativas y reformas de común acuerdo.

Si bien el Pacto por México no se tradujo en un documento jurídicamente vinculante y sin dejar de lado que la confección del mismo no estuvo exenta de críticas por su talante poco transparente y democrático⁴⁰, en este informe es relevante revisar los acuerdos que este pacto produjo en materia de seguridad y justicia para enfatizar que la profundización del despliegue castrense no era parte de los acuerdos construidos en ese marco.

En el Pacto se acordó que la política de seguridad y justicia tendría como objetivo principal recuperar la paz y la libertad a través de la disminución de la violencia. La acción 3.2 fue la reforma de los cuerpos de policía a través de dos compromisos concretos: i) la transformación de las policías civiles municipales y estatales y ii) la creación de la Gendarmería Nacional.

PACTO POR MÉXICO ⁴¹		
ACCIÓN 3.2. REFORMAR LOS CUERPOS POLICIALES.		
ACUERDO 3. SEGURIDAD Y JUSTICIA	COMPROMISO 75	Se aplicará un esquema de Policías Estatales Coordinadas, en el que las policías municipales se conviertan en policías de proximidad para cuidar los barrios, unidades habitacionales, mercados, zonas turísticas y otros espacios públicos, y las policías estatales asuman todas las labores de seguridad pública bajo un sistema de homologación de funciones y capacidades. Se impulsará un esquema en coordinación con las autoridades municipales.

39. Gobierno de la República. (2012). *Pacto por México*. Véase: <http://pactopormexico.org>

40. Merino, J. et al. (2014, 4 de septiembre) "Eficacia y democracia: la reconcentración del poder en México". *Animal Político*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/zt1LgvQ>

41. Gobierno de la República. (2012). *Pacto por México*. op. cit.

PACTO POR MÉXICO		
ACCIÓN 3.2. REFORMAR LOS CUERPOS POLICIALES.		
ACUERDO 3. SEGURIDAD Y JUSTICIA	COMPROMISO 76	Se creará la Gendarmería Nacional como un cuerpo de control territorial que permita el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano en todos los rincones del país, sin importar su lejanía, aislamiento o condición de vulnerabilidad.

Una revisión integral de los acuerdos del Pacto por México muestra que iban destinados a que se fortalecieran los cuerpos policiales civiles en los tres órdenes de gobierno. Es decir, para la realización de las tareas de seguridad el acuerdo partidista en ningún modo consideró la participación de las Fuerzas Armadas. Particularmente, la vinculación expresa de la creación de la Gendarmería con las tareas de control territorial y el ejercicio de la soberanía evidencia que las diversas expresiones políticas pensaban en este cuerpo para tales labores y no primordialmente en las Fuerzas Armadas.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, dentro de la meta nacional *México en Paz*, proyectó como plan de acción para mejorar las condiciones de seguridad pública, focalizar el trabajo en: i) la prevención social de la violencia y ii) la contención del delito mediante intervenciones policiales oportunas y efectivas.

En esta línea, el Plan Nacional para alcanzar el cumplimiento del proyecto de acción, a su vez, estableció dos estrategias: i) aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia y ii) promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad. En particular, respecto de la última estrategia, se planteó la reestructuración de la Policía Federal hacia un esquema de proximidad y cercanía.

En el mes de agosto de 2013, el Ejecutivo federal publicó la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia, mediante la cual se reafirmó como prioridad la profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía.⁴²

De esta manera, el Pacto Por México, el Plan Nacional de Desarrollo y la Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia sentaron en la formalidad las bases del fortalecimiento de las policías civiles en el actual

42. Presidencia de la República. (2013). "Política Pública de Seguridad y Procuración de Justicia". Véase: <http://bit.ly/2bljxUd>

sexenio. El Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 y el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 complementaron la planeación.

El Programa Sectorial de Gobernación, en su objetivo relacionado con el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia, incluyó como estrategia para su cumplimiento la promoción de la transformación institucional y fortalecimiento de las fuerzas de seguridad a través de la ejecución de siete líneas de acción, entre ellas la administración de recursos, la profesionalización y la homologación de la carrera policial en los tres órdenes de gobierno, la certificación y control de confianza del personal de seguridad en los tres órdenes de gobierno, la reorganización de la Policía Federal y la creación de la Gendarmería. Todo, como se ve, encaminado a la fortalecer a la policía civil.

El Programa Nacional de Seguridad Pública finalmente terminó de esbozar la Estrategia de Seguridad Pública, planteando sobre el fortalecimiento de la policía civil lo siguiente:

- El reordenamiento funcional y territorial de la respuesta operativa ante las organizaciones delictivas, en el marco de acciones coordinadas entre la Policía Federal y las instituciones que coadyuvan con las autoridades civiles en funciones de seguridad pública. Este reordenamiento se realizará partiendo del entendimiento de las características de los grupos delictivos en cada región y de sus índices de violencia, así como de los ámbitos de acción territorial, la capacidad de respuesta diferenciada, la especialización y entrenamiento de cada institución.
- El retiro de las Fuerzas Armadas como apoyo en tareas de seguridad pública será gradual, como respuesta a la consolidación de las instituciones policiales.
- El uso de inteligencia por encima de la fuerza, a partir de la definición de procedimientos claros para la integración, análisis, explotación, e intercambio de información que apoye la toma de decisiones a nivel estratégico y operativo en la desarticulación de las organizaciones delictivas.⁴³

43. Gobierno de la República. (2014). "Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018". México: *Diario Oficial de la Federación*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1hwdUQI>

La estrategia incluía también menciones sobre la pertinencia de avanzar en el fortalecimiento institucional en tres temas prioritarios: mando único policial en los estados, modelo nacional de evaluación y control de confianza y formación y desarrollo policial.

En estos términos, el análisis de los documentos programáticos que sustentan la Estrategia de Seguridad Pública del actual sexenio confirma que en el diseño inicial esta administración planeó garantizar que dicho servicio público estuviera a cargo de los cuerpos policiales civiles de los tres órdenes de gobierno.

Y si bien, como ya se dijo, la Estrategia de Seguridad Pública alude a las instituciones que “coadyuvan con las autoridades civiles en funciones de seguridad pública”, en una alusión a las Fuerzas Armadas llamativamente velada pero al mismo tiempo obvia y evidente, lo cierto es que los documentos priorizaban el uso de inteligencia por parte de las fuerzas civiles por encima de la fuerza y aseguraban el retiro gradual de las Fuerzas Armadas en apoyo de tareas de seguridad pública como respuesta a la consolidación de las instituciones policiales.

En consecuencia, la Estrategia de Seguridad Pública del gobierno peñista en su planeación se propuso la reestructuración de la Policía Federal y la creación de la Gendarmería Nacional, lo mismo que la creación del mando único policial en los estados, el modelo nacional de evaluación y control de confianza y formación y desarrollo policial. Pero en los hechos, estando próximos a concluir el sexenio, estas metas lucen incumplidas en su mayoría. La propia intensificación de la presencia castrense, mediante instrumentos como la Ley de Seguridad Interior, explicita este fracaso.

El limitado desarrollo de la Gendarmería es emblemático en este sentido. Siendo candidato, Enrique Peña Nieto declaró que la creación de la Gendarmería sería uno de sus proyectos centrales y que ésta surgiría para

apoyar a los municipios de gran debilidad institucional o [...] algunos que tienen muy poca policía o no la tienen, o la tienen pero muy disminuida en capacidad y donde me parece que se está refugiando el crimen organizado”⁴⁴.

44. Arteaga, A, *et al.* (2016, 06 de junio) “Crear una gendarmería Nacional: Peña Nieto”. *Milenio*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2sJkP5j>

En ese entonces, la creación de este cuerpo estaba vinculada a reforzar las capacidades del Estado donde las policías locales habían sido cooptadas por la delincuencia y para resguardar las instalaciones estratégicas.

Este énfasis se repitió el 17 de diciembre de 2012, en el marco de la segunda reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad Nacional, cuando se anunció la inminente creación de la Gendarmería

como un cuerpo de apoyo al control territorial que permita reforzar la atención a zonas con alta presencia de grupos de la delincuencia organizada [que] extenderá gradualmente sus funciones a la vigilancia de instalaciones estratégicas, aeropuertos y puntos fronterizos prioritarios.⁴⁵

El 3 de enero de 2013 entraron en vigor las reformas mediante las cuales se rediseñó el marco institucional de la administración pública federal. Las facultades de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, que fue extinguida, se trasladaron a la Secretaría de Gobernación (Segob). A cargo de esta Secretaría se creó en abril de ese mismo año la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), a la cual quedó adscrita la Policía Federal.

El 22 de agosto de 2014⁴⁶, por medio de una serie de reformas al Reglamento de la Ley de la Policía Federal, se creó la División de Gendarmería de la Policía Federal, que se sumó a las seis divisiones ya existentes: Fuerzas Federales, Seguridad Regional, Investigación, Científica, Antidrogas e Inteligencia. Es decir, la Gendarmería terminó siendo solamente la séptima división de la Policía Federal.

De este modo, el compromiso de transformar y reorganizar institucionalmente la Policía Federal básicamente se materializó en su cambio orgánico de adscripción de una dependencia extinta a la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad y a la reestructuración interna de ésta para crear la Gendarmería.

Cuando este nuevo cuerpo policial fue creado, se le presentó como la institución clave para revertir la violencia y colmar las ausencias del Estado en las regiones donde ha perdido control territorial. En la ceremonia de

45. *Ibid.*

46. Gobierno de la República. (2014) "Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal". México: *Diario Oficial de la Federación*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/XFfgpF>

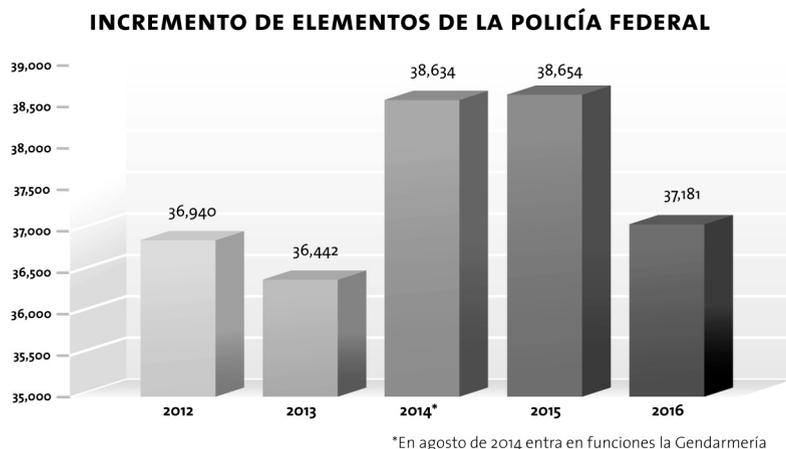
abanderamiento de la Gendarmería, realizada el mismo 22 de agosto de 2014, el presidente de la República insistió en ello al afirmar que:

La Gendarmería contribuirá a contener y desarticular aquellas organizaciones delincuenciales que minan la actividad económica en un territorio determinado, a través de ilícitos como el robo, la extorsión o el secuestro.⁴⁷

Sin embargo, en el sexenio de Peña Nieto la Gendarmería no logró consolidarse como ese cuerpo policial especializado que se proponía al inicio de la administración.

Por lo que hace al fortalecimiento de sus recursos humanos, los resultados son hasta ahora insatisfactorios: el número de elementos efectivos del año 2012 al 2016 prácticamente se ha mantenido en el mismo nivel, aun cuando en agosto de 2014 entró en funciones la División de la Gendarmería a la que se adscribieron cadetes de nuevo ingreso⁴⁸, esto en franco contraste con el crecimiento de efectivos castrenses en Sedena y Semar, como ya se ha analizado.

Entre el estado de fuerza de la Policía Federal que dejó Felipe Calderón en el año 2012 y el existente a julio de 2016, en términos reales el incremento de elementos fue tan solo de 931 personas.



47. *Ibid.*

48. Secretaría de Gobernación. (2014). *Programa Nacional de Seguridad Pública-Logros 2014*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/ztNFCJN>

Considerando estas cifras, es claro que pese a lo propuesto durante la campaña presidencial del 2012 y en los albores del sexenio, el crecimiento y el fortalecimiento de la Policía Federal –como alternativa nacional de fortalecimiento policial civil– no ha sido una prioridad.

El gran proyecto de la administración de Peña Nieto, una Gendarmería que cubriría todo el territorio nacional, quedó reducido a una división más de la Policía Federal, a la que se adscribieron originalmente 5 024 elementos. Para el año 2015 sólo había aumentado en 100 elementos, alcanzando así los 5 124 efectivos⁴⁹. Evidentemente se trata de cifras que están muy lejos del compromiso asumido en campaña de dotar a esta policía de un estado de fuerza de 10 mil elementos.

Respecto de la efectividad de este cuerpo, en la revisión de la cuenta pública de 2015 la Auditoría Superior de la Federación (ASF) concluyó que, para ese año, la División de la Gendarmería logró “un cero por ciento” de avance en sus metas para realizar operativos de disuasión del delito y restablecimiento del orden público, al acreditar que efectuó sólo 75 operativos de los 10 mil previstos.

La información de estos 75 operativos, además, fue tan deficientemente registrada que de acuerdo con la ASF no fue posible advertir si estos dieron o no resultados porque “no se definieron mecanismos de seguimiento y evaluación de sus objetivos y metas”. En consecuencia, según el máximo órgano de rendición de cuentas en el ámbito de ejercicio presupuestal federal, esas deficiencias “impidieron el fortalecimiento de la presencia de la División de Gendarmería en las zonas que registraron mayores índices delictivos de alto impacto”.⁵⁰

Si el nulo crecimiento de la Gendarmería muestra que una de las metas principales del sexenio no fue alcanzada, los problemas que se han registrado respecto del mando único, del fortalecimiento de los controles de confianza y del mejoramiento de las policías civiles confirman que la continuidad de la política de guerra impide avanzar en los aspectos estructurales que permitirían el necesario cambio de rumbo.

49. Secretaría de Gobernación. (2015). Programa Nacional de Seguridad- Logros 2015. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2umx4qg>

50. Rodríguez, S. (2017, 20 de febrero). “¿Qué hace? ¿Sirve? No se sabe, la Gendarmería es un hoyo negro que chupó 2,800 mdp en 2015: ASF”. *Sin Embargo*. Puede consultarse en <http://bit.ly/2kQjvti>

Por lo que toca a la instauración del mando único, en realidad se trata de una propuesta de rediseño institucional sobre el que ya existían antecedentes: en octubre de 2010, Felipe Calderón presentó ante el Senado de la República una iniciativa de ley que buscaba instaurar los mandos únicos policiales en cada entidad federativa⁵¹, pero la iniciativa no prosperó en ese sexenio.

Cuatro años después, Enrique Peña Nieto, obligado por la crisis que agudizó el caso Ayotzinapa, publicó su “Decálogo” para fortalecer la seguridad, la justicia y el Estado de derecho⁵². En ese contexto, el titular del Ejecutivo federal presentó el 1 de diciembre de 2014, también ante la Cámara Alta, la iniciativa de reforma constitucional para la creación de las policías estatales únicas. Sin embargo, en el 2015 el Partido Acción Nacional (PAN) presentó otra iniciativa de reforma en materia de seguridad pública, vinculada con el mismo tema⁵³. Fue hasta el 17 junio de 2016 cuando finalmente el Senado desechó la figura del mando único y aprobó la reforma constitucional que permite la creación del mando mixto policial, la cual turnó a la Cámara de Diputados para su discusión y eventual ratificación. Pero hasta el momento de la publicación de este informe, la reforma no ha prosperado pues el proceso parlamentario permanece empantanado en las comisiones de la Cámara de Diputados.

En cuanto a la evaluación y el control de confianza que se traduciría en la depuración y saneamiento de los cuerpos estatales y municipales de seguridad pública a través de su certificación, la meta sigue incumplida. De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, aunque hay algunos avances en la evaluación, estos no han tenido el correlato esperado respecto de la depuración de los elementos que no aprueban tales ejercicios.⁵⁴

51. Presidencia de la República. (2010). “Iniciativa de ley que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Mando Único Policial)”. (México: Gobierno Federal).

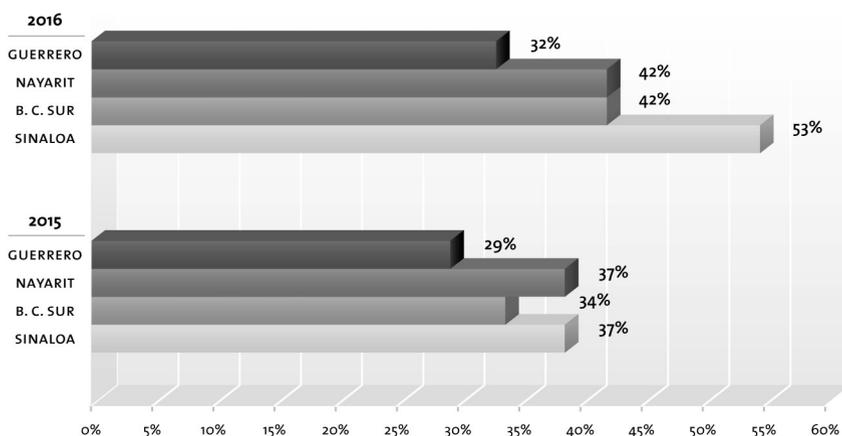
52. Presidencia de la República. (2014). “10 medidas para mejorar el Estado de Derecho”. (México: Gobierno Federal). Véase: <http://bit.ly/2tG3deY>

53. Redacción. (2015, 3 de noviembre). “PAN presenta iniciativa de reforma en seguridad; va contra el mando único”. *Animal Político*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1iDPcZP>

54. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2016). *Informe al 31 de diciembre de 2016. Seguimiento a la evaluación en control de confianza al personal del servicio profesional de carrera de las Instituciones de Seguridad Pública*. (México: Secretaría de Gobernación).

Sin embargo, en algunas entidades la cantidad de policías estatales no aprobados y que permanecen en servicio ha aumentado del 2015 al 2016, del 7.1% a 7.6% y, respecto a las policías municipales del 11.18% al 12%⁵⁵. Los estados con cifras preocupantes en cuanto a policías municipales no competentes son: Sinaloa con el 53%, Baja California Sur con 42%, Nayarit con 42%; Guerrero con 32% y Sonora con el 25%⁵⁶. Destaca también el caso de Sinaloa: de una plantilla en activo de 4 759 policías del total de municipios, las autoridades mantienen uniformados y armados en las calles a 2 522 de sus elementos que fueron descalificados en la valoración de control y confianza.

ESTADOS CON MAYOR PORCENTAJE DE POLICÍAS MUNICIPALES REPROBADOS



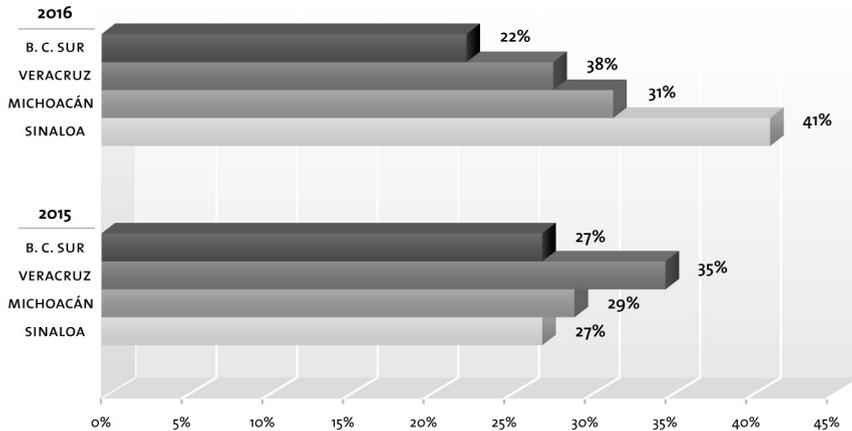
Por lo que hace a policías estatales, las entidades con un número considerable de elementos no aptos resultaron ser: Sinaloa con 41%, Michoacán con 31%, Veracruz con 28% y Baja California Sur con 22%. Es de precisarse que si bien las entidades de Veracruz y Baja California Sur presentaron un avance por el decremento en el porcentaje de elementos

55. Ángel, A. (2017, 17 de enero). “¿Enemigo en casa? En un año aumentaron los policías activos reprobados en control de confianza”. *Animal Político*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2koQ2Rj>

56. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2016). *op. cit.*

estatales reprobados, las cifras reflejadas para 2016 siguen siendo llamativas: en Veracruz, con un estado de fuerza de 6 123 elementos estatales en activo, 1 714, es decir, cerca de la tercera parte, siguen prestando el servicio de seguridad pública a pesar de no estar certificados.

ESTADOS CON MAYOR PORCENTAJE DE POLICÍAS ESTATALES REPROBADOS



En suma, como lo reseña este apartado, la reforma democrática de la policía no ha sido una prioridad: a nivel federal, la Gendarmería no ha crecido como se había prometido, mientras que, a nivel municipal y estatal, la depuración de las policías no ha concluido. En muchas de estas, además, se continuó con la incorporación de cuadros directivos, medios y operativos de extracción castrense. Como lo señaló Open Society Justice Initiative:

[...] la estrategia de militarización del gobierno sobrepasó la movilización directa del Ejército y la Marina: los comandantes militares o ex militares reemplazaron el control civil de la policía [...]. Esta militarización continuó hasta 2012, en el momento cuando el personal militar dirigía las secretarías de seguridad pública en casi la mitad de las entidades federales.⁵⁷

57. Open Society Justice Initiative. (2016) *Informe Atrocidades Innegables*. (New York: Open Society Foundations) p. 60. Puede consultarse en: <https://osf.to/2bclrz7>

Este abandono del fortalecimiento de las policías civiles facilita que el recurso a la militarización se siga presentando como la única alternativa viable. Tal opción, sin embargo, entraña sus propios riesgos, como se verá enseguida.

1.4. LA PERMANENCIA DE LA VIOLENCIA

Una forma adicional de mostrar que las políticas de seguridad y justicia no han cambiado tiene que ver con la continuidad de la violencia.

A lo largo de estos diez años, las regiones más violentas del país han sobrevivido a una interminable espiral en la que la sociedad ha quedado inerte entre la violencia que generan actores no estatales, por un lado, y la violencia que generan actores estatales, por el otro.

Por el lado de los actores no estatales, como ya se dijo, a partir de 2008 la tasa de homicidios dolosos prácticamente se triplicó, pasando de casi 8 muertes violentas por cada cien mil habitantes a alrededor de 24⁵⁸. Se trata de un incremento inédito por su magnitud en un país que en las dos décadas anteriores había presentado los menores índices de homicidios.

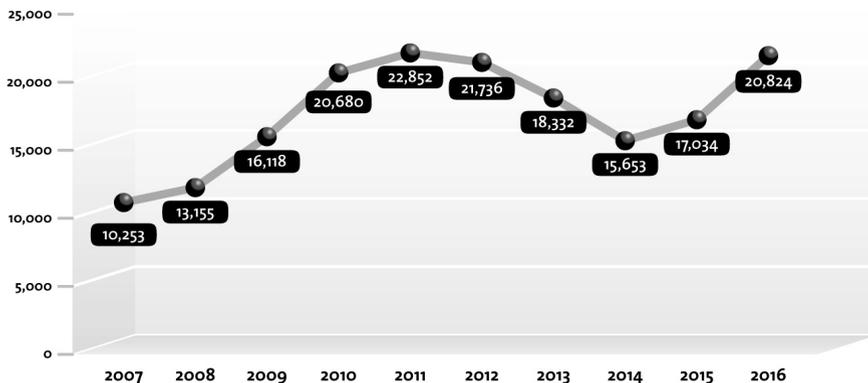
En la administración de Enrique Peña Nieto los datos no son nada alentadores pese a los denunciados intentos de manipular las cifras oficiales⁵⁹. Aunque hubo un decremento en los índices de homicidios durante los años 2014 y 2015, en 2016 se llegó a la cúspide de la violencia en lo que va del sexenio. Todo apunta a que 2017 será el año más sangriento, pues durante el primer trimestre de este año se registraron 5775 homicidios dolosos, lo que representa un incremento de 1100 homicidios con respecto a los primeros trimestres de los cuatro años de gobierno transitados, lo que equivale a un crecimiento mayor al 23%.⁶⁰

58. Escalante Gonzalo, F. (2011, 1 de enero) "Homicidios 2008-2009 La muerte tiene permiso". *Nexos*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1ECorUi>

59. Véase: Mendoza, E. (2015, 31 de agosto) "Van más de 57 mil asesinatos en lo que va del sexenio; gobierno oculta 9 mil: 'Zeta'". *Aristegui Noticias*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1lzVwTp>

60. Véase: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2017). *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2017*. (México: Secretaría de Gobernación). Puede consultarse en: <http://bit.ly/2oSn2wj>

NÚMERO DE HOMICIDIOS DOLOSOS



La perspectiva hacia 2017 dista de ser promisoria. Como ha señalado el analista Alejandro Hope:

Desde hace un buen tiempo, el SESNSP reporta menos homicidios que el INEGI [...] si 2017 se parece a años recientes, el número de víctimas que acabe reportando el INEGI se ubicará en torno a 29 mil. Eso, claro, si el resto de 2017 se parece al primer trimestre del año. Si es ligeramente más violento en promedio [...] el total de asesinados bien podría llegar a 30 mil. Repito: 30 mil personas asesinadas en un año. ¿Y cómo se compara eso con la historia reciente? Bastante mal. En 2011, en el pico de la escalada de violencia del sexenio de Felipe Calderón, se acumularon 27 mil 213 víctimas. Diez por ciento menos que el resultado posible y hasta probable de este año [...] podríamos tener en 2017 la tasa de homicidio más elevada desde mediados de los años sesenta. [...] No queda entonces más que una conclusión: esto ya es una crisis de grandes proporciones.⁶²

61. Es importante mencionar que, tal como lo refiere Alejandro Hope, el SESNSP reporta cifras menores sobre homicidios con respecto a lo reportado por el INEGI. Ello se debe a que mientras el SESNSP documenta registros de averiguaciones previas; el INEGI documenta principalmente certificados de defunción y el cuaderno de defunciones accidentales y violentas del Ministerio Público. Así, el INEGI ha reportó lo siguiente: 2007, 8 867 homicidios; 2008, 14 006 homicidios; 2009, 19 803 homicidios; 2010, 25 757 homicidios; 2011, 27 213 homicidios; 2012, 25 967 homicidios; 2013, 23 063 homicidios; 2014, 20 010 homicidios; 2015, 20 762 homicidios.

62. Hope, Alejandro. (2017, 24 de abril). "Los 30 mil muertos de 2017". *El Universal*. Puede consultarse en: <http://eluni.mx/2pcDNTy>

Este escenario de rampantes homicidios impunes en sí mismo compromete la responsabilidad del Gobierno en cuanto a su deber de garantía y protección de los derechos a la vida e integridad personales. Desde una perspectiva de derechos humanos, puede afirmarse que las autoridades han sido omisas o deficientes en implementar todas aquellas medidas concretas y eficaces para evitar los homicidios violentos, así como su efectiva investigación y sanción. Al respecto, el *Índice Global de Impunidad México 2016* señala que en nuestro país la impunidad alcanza la cifra del 99%, es decir, tal como lo refiere el documento, “menos del 1% de los delitos en México son castigados”.⁶³

Esta responsabilidad es mayor si se considera que, como se empezó a documentar desde 2011, hay evidencia empírica que sugiere cómo en los estados donde se realizaron operativos conjuntos con participación castrense la violencia aumentó⁶⁴. Por ejemplo, recientemente la investigadora Laura Atuesta del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) concluyó que “el número de homicidios a nivel municipal sí se incrementa por la existencia de enfrentamientos entre fuerzas públicas y presuntos delincuentes en la guerra contra las drogas”⁶⁵. Es decir, donde la intervención estatal ha sido más intensa y se ha traducido en más enfrentamientos, el resultado a la postre ha sido de un aumento en las tasas de homicidio, lo que indicaría que esta estrategia genera más violencia por sí misma. Los datos analizados en esta investigación indican, además, que cuando la Sedena intervino en dichos enfrentamientos, el número de homicidios a nivel municipal aumenta en un 9%⁶⁶. Este dato es especialmente relevante, sobre todo si se asume –como se hizo formalmente al comienzo del sexenio– que la finalidad de la política de seguridad es disminuir la violencia, pues muestra que en algunas regiones el despliegue

63. Le Clercq Ortega, José Antonio y Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo (coords.) *IGI-MEX índice Global de Impunidad México 2016*. (México: CESIJ, UDLAP, Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia; 2016) Puede consultarse en: <http://bit.ly/2qPgVxa>

64. Escalante, *op. cit.* Véase también: Merino, José (2011, 1 de junio). “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”. *Nexos*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1zN47oZ>

65. Atuesta, Laura, (2017, 1 de marzo). “Las cuentas de la militarización”. *Nexos*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2mRBSnu>

66. *Ibid.*

militar no sólo no redujo la violencia, sino que la aumentó. De ahí que Atuesta concluya que hoy:

[...] sabemos que la militarización en temas de seguridad pública, acompañada con el prohibicionismo de las drogas ilícitas es el peor escenario posible. Esta combinación genera la situación perfecta para que el crimen organizado crezca, evolucione y sea cada vez más difícil de controlar.⁶⁷

En efecto, la relación existente entre el despliegue militar sobre terreno y el comportamiento de la tasa de muertes dolosas arroja elementos para afirmar que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no ha contribuido a reducir la violencia; antes bien, la evidencia sugiere que en algunos contextos regionales este despliegue incrementó la violencia.

Ahora bien, además de esta responsabilidad derivada de la obligación estatal de garantía de los derechos, del lado de los actores estatales indudablemente también existen responsabilidades concretas frente a eventos donde las propias autoridades no han respetado los derechos humanos a la vida y a la integridad personal. Ciertamente, sería incorrecto atribuir a servidores públicos el repunte de los homicidios o señalarles como autores de la gran mayoría de estas privaciones arbitrarias de la vida. Sin embargo, existe suficiente evidencia como para afirmar que un número no menor de estos homicidios están vinculados con la acción directa de fuerzas de seguridad y son por tanto ejecuciones arbitrarias; si el volumen total de estos eventos se desconoce es fundamentalmente porque el Estado es omiso en sus obligaciones de transparencia proactiva en esta materia, pues no existen datos suficientes y confiables sobre el fenómeno. Tal situación se agrava dado que, al permanecer impunes la gran mayoría de estos casos, no existen registros judiciales de sentencias por este tipo de delitos en lo específico.

El monitoreo de estos casos es en extremo relevante. Aunque los homicidios causados por actores no estatales sean mayoritarios y aunque cualquier privación arbitraria de una vida humana merezca el mismo repudio extremo desde una perspectiva de derechos humanos, los cometidos por

67. *Ibid.*

actores estatales en la modalidad de ejecuciones arbitrarias adquiere complejidades adicionales: cuando los propios encargados de proteger la vida y la integridad de las personas atentan contra éstas, el quiebre de la confianza en las instituciones que generan tales eventos y las dificultades para remontar el encubrimiento oficial en las indagatorias presentan especificidades propias.

Así pues, es indispensable indagar cómo se ha ejercido el uso de la fuerza pública a lo largo de la década de Guerra contra el narcotráfico y, especialmente, cómo se ha empleado la fuerza letal. Se trata de un ejercicio insoslayable si se quiere hacer un balance serio sobre la política de seguridad de los últimos años.

En este sentido, investigadoras e investigadores del CIDE han hecho contribuciones de primera relevancia⁶⁸. De acuerdo con sus investigaciones, las operaciones de las Fuerzas Federales contra el narcotráfico y la delincuencia muestran índices de letalidad inusualmente altos⁶⁹, sobre todo cuando se revisan las cifras relativas a eventos en los que participan las Fuerzas Armadas. Y es que, de acuerdo con estos estudios académicos, se esperaría que en un enfrentamiento entre civiles y fuerzas de seguridad el número de civiles muertos en dichos enfrentamientos no sobrepasara por mucho al de heridos.

Así, en un primer análisis publicado en 2011 que se basó en registros de fuente hemerográfica, Gutiérrez, Pérez Correa y Silva concluyeron inicialmente que:

en los enfrentamientos en los que participó la policía federal fallecieron 2.6 presuntos delincuentes por cada uno que resultó herido. [Mientras que] [l]os muertos por cada herido se elevan a nueve y a 17 para el caso del Ejército y la Marina, respectivamente⁷⁰.

68. Véase: Pérez. C, *et al.* (2011, 1 de noviembre). “Índice letal: los operativos y los muertos”. *Nexos*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1pmEM9R> Véase también: Pérez, C, *et al.* (2015, 1 de julio). “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”. *Nexos*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1MyJVNm>

69. El índice de letalidad, medición desarrollada en Brasil por el sociólogo Ignacio Cano, analiza la relación numérica prevaeciente entre el número de muertos y de heridos civiles cuando existen enfrentamientos entre alguna fuerza policial o militar y presuntos delincuentes.

70. Pérez. C, *et al.* (2011, 1 de noviembre). *op. cit.*

En ese mismo estudio, al analizar con base en solicitudes de acceso a la información pública, la autora y los autores señalaron que el índice general de letalidad del Ejército, correspondiente a los años 2008 a 2011, se ubicaría en torno a 6.3 civiles muertos por cada civil herido. A partir de esas cifras, concluyeron que:

Los datos del estudio [...] muestran que la actuación del Ejército y la Marina en tareas de seguridad pública tiene resultados alarmantes. Estas instituciones están diseñadas para cumplir funciones distintas a las de seguridad pública y sus miembros entrenados para combatir en contextos de guerra. A partir de las características de la formación militar, no es razonable esperar otros resultados y éstos no pueden ser ignorados en la reflexión pública sobre los límites de la participación del Ejército y Marina en tareas de seguridad. Las decisiones que se tomen hoy en torno a este punto definirán el tipo de Estado en que viviremos.⁷¹

Posteriormente, en 2015, la autora y los autores volvieron a realizar el mismo estudio incluyendo ya las cifras correspondientes al inicio del sexenio de Enrique Peña Nieto. En ese entonces concluyeron que aunque los enfrentamientos parecían ir a la baja, la letalidad del Ejército mantenía valores alarmantes, al tiempo que la transparencia cedía terreno a la opacidad en la actual administración⁷². Respecto de la Sedena, dicha investigación incluyó tanto solicitudes de acceso a la información como registros hemerográficos. Utilizando las primeras, determinaron que:

En el caso del Ejército el índice de letalidad fue creciendo año con año desde 2007 (1.6) hasta 2012 (14.7), en lo que podría ser un aprendizaje sobre el uso de la fuerza letal durante los años de la administración de Felipe Calderón. En los dos primeros años del gobierno de Peña Nieto el índice de letalidad del Ejército disminuye a 7.7 en 2013, pero luego se incrementa alcanzando en [el primer trimestre de] 2014 un valor de 11.6 muertos por cada herido.⁷³

71. *Ibid.*

72. Pérez, C, *et al.* (2015, 1 de julio). *op. cit.*

73. *Ibid.*

Y usando los registros de prensa, la autora y los autores advirtieron que: “Si consideramos la base de datos de prensa, el índice de letalidad del Ejército crece desde 2008 (3.4) hasta 2011 (19.5) y luego comienza a descender, aunque sigue permaneciendo en valores elevados: 16.1 en 2012, 11.8 en 2013 y 7.3 en 2014”.⁷⁴

A partir de estos análisis, Pérez Correa, Silva y Gutiérrez concluyeron que:

En el pasado estudio concluimos que la inclusión del Ejército en tareas de seguridad pública parecía traer consigo un inevitable uso de la fuerza bajo una lógica de guerra. La conclusión, extensible a otras fuerzas militarizadas, es válida hoy como entonces. Eventos recientes como los de Tlatlaya, Apatzingán y Ecuandureo han llamado la atención de los medios de comunicación y de la sociedad por sus elevados saldos de muertos y por la confirmación –o las dudas– acerca del uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas federales de seguridad. [...] Estos eventos, al ser analizados de forma agregada, muestran un patrón de comportamiento de las fuerzas federales que se aleja de los estándares nacionales e internacionales que exigen que la fuerza se use respetando los principios de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad.⁷⁵

Después de acceder a una base de datos especialmente relevante para conocer la evolución de la Guerra contra el narcotráfico, la llamada base CIDE-PPD⁷⁶, investigadores e investigadoras del CIDE volvieron a analizar el índice de letalidad de las Fuerzas Armadas. De esta manera, Madrazo Lajous, Romero Vadillo y Calzada Olvera concluyeron que respecto de los operativos registrados en dicha base donde participó el Ejército, el “90% de los muertos ocurrieron en combates sin heridos”⁷⁷. Es decir, se trataría de eventos con letalidad perfecta, donde sólo hubo

74. *Ibid.*

75. *Ibid.*

76. Base de datos elaborada por el Programa de Política de Drogas del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), a partir de información anónima que le fue allegada a dicha institución, en su momento debidamente validada como se explica en Atuesta, *op. cit.*

77. Madrazo, A. *et al.* (2017, 1 de abril). “Los combates. La ‘guerra contra las drogas’ de Felipe Calderón”. *Nexos*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2sCUI5r>

mueritos y ningún herido. Por tanto, también este estudio alertó sobre el posible uso excesivo de la fuerza letal por parte de las corporaciones federales y especialmente por parte de las castrenses; sobre el particular, dicha investigación sostuvo que “las fuerzas armadas fueron los cuerpos que más fallecidos produjeron en sus combates”.⁷⁸

En suma, los estudios académicos cada vez apuntan con mayor precisión a que en el creciente número de homicidios podría existir un porcentaje relevante de muertes causadas por un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal. Incluso siendo este número proporcionalmente mucho menor al asociado a las muertes cometidas por actores no estatales, se trata sin duda de un porcentaje muy relevante en términos de la merma de legitimidad democrática que al Estado le genera emplear la fuerza pública contra los estándares de derechos humanos aceptados internacionalmente.

Ahora bien, estos hallazgos empíricos que apuntan a la posibilidad de que el despliegue militar haya aumentado la violencia deben complementarse con otro tipo de evidencia sobre las consecuencias de la militarización de la seguridad pública; nos referimos, específicamente, a la evidencia que arrojan los múltiples casos de violaciones a derechos humanos.

1.5. LA CONTINUIDAD DE LAS GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS

Otra vertiente de análisis que muestra la continuidad entre la anterior administración y la actual tiene que ver con que han seguido ocurriendo graves violaciones a derechos humanos que recurrentemente son acompañadas de una penosa secuela de impunidad.

Hoy día es indiscutible que México vive una inédita crisis de violencia y graves violaciones a derechos humanos. Desafortunadamente, las miles de víctimas directas, indirectas y potenciales de esta guerra son quienes dan cuenta de ello. En este marco, el despliegue militar en tareas de seguridad no ha sido un factor para revertir el aumento de violaciones a derechos humanos; por el contrario, su presencia en labores ajenas al mandato que la Constitución les confiere ha incrementado los abusos.

⁷⁸. *Ibid.*

Después de su visita *in loco* en el año 2015, la CIDH dijo que:

[...] constató en terreno la grave crisis de derechos humanos que vive México, caracterizada por una situación extrema de inseguridad y violencia; graves violaciones, en especial desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura; niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares.⁷⁹

Y en su posterior Informe, la misma Comisión señaló:

Este contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país ha resultado en varias ocasiones en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad. Es decir, la atribución a las Fuerzas Armadas de roles que corresponderían a las fuerzas policiales civiles y el despliegue de operativos conjuntos entre las Fuerzas Armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas partes del país, han dado lugar a mayores violaciones de derechos humanos.

[...]

Frente la situación de militarización que atraviesa México, la Comisión Interamericana manifiesta su preocupación ante la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponderían exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión y la Corte han señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno. Conforme la Comisión estableció en su informe sobre Seguridad Ciudadana, una política pública sobre seguridad ciudadana, que se constituya en una herramienta eficiente para que los Estados Miembros cumplan adecuadamente sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas que habitan en su territorio, debe contar con una institucionalidad

79. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2015). "Observaciones Preliminares de la Visita *in Loco* de la CIDH a México". (Washington: OEA) Puede consultarse en <http://bit.ly/1WC7Dji> (Revisado el 24 de febrero de 2017).

y una estructura operativa profesional adecuadas a esos fines. La distinción entre las funciones que le competen a las fuerzas armadas, limitadas a la defensa de la soberanía nacional, y las que le competen a las fuerzas policiales, como responsables exclusivas de la seguridad ciudadana, resulta un punto de partida esencial que no puede obviarse en el diseño e implementación de esa política pública. La Corte ha señalado en relación con este punto que "(...) los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.⁸⁰

La regularidad con que las Fuerzas Armadas cometen abusos se ha traducido en el incremento de quejas y denuncias interpuestas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Entre 2007 y marzo de 2017 se han dirigido 140 instrumentos recomendatorios contra ambas Fuerzas Armadas: 138 recomendaciones y 2 recomendaciones por violaciones graves, de las cuales 109 fueron dirigidas a la Sedena y 31 a la Semar⁸¹. En este sentido, las recomendaciones del *ombudsman* por conductas graves no han cesado:

80. CIDH. (2015). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, párr. 88 y 91.

81. **Recomendaciones por tortura:** 37/2007, 38/2007, 39/2007, 29/2008, 30/2008, 31/2008, 32/2008, 33/2008, 60/2008, 67/2008, 13/2009, 18/2009, 28/2009, 31/2009, 33/2009, 34/2009, 37/2009, 38/2009, 48/2009, 53/2009, 54/2009, 55/2009, 59/2009, 61/2009, 66 /2009, 70 /2009, 71 /2009, 73/2009, 77/2009, 11/2010, 19/2010, 22/2010, 42/2010, 49/2010, 50/2010, 52/2010, 57/2010, 75/2010, 77/2010, 86/2010, 14/2011, 31/2011, 40/2011, 41/2011, 49/2011, 52/2011, 86/2011, 87/2011, 88/2011, 91/2011, 63/2011, 71/2011, 29/2012, 38/2012, 45/2012, 52/2012, 53/2012, 62/2012, 67/2012, 72/2012, 74/2012, 10/2012, 50/2012, 68/2012, 69/2012, 73/2012, 2/2013, 15/2013, 16/2013, 37/2013, 41/2013, 52/2013, 53/2013, 68/2013, 51/2014, 31/2014, 33/2015, 3/2015, 37/2016, 1/2016, 10/2016, 20/2016, 30/2016, 43 / 2016, 62/2016, 1/17 y 4/17. **Recomendaciones por desaparición forzada:** 44/2009, 40/2011, 43/2011, 34/2012, 39/2012 y 11/2016. **Recomendaciones por ejecución extrajudicial:** 34/2007, 40/2007, 31/2008, 34/2008, 35/2008, 36/2008, 75/2009, 36/2010, 45/2010, 79/2010, 80/2010, 34/2010, 61/2010, 72/2010, 83/2010, 8/2011, 10/2011, 19/2011, 22/2011, 28/2011, 38/2011, 40/2011, 42/2011, 55/2011, 59/2011, 66/2011, 67/2011, 33/2011, 5/2012, 7/2012, 16/2012, 18/2012, 29/2012, 38/2012, 74/2012, 57/2013, 42/2016, 65/2016, 11/2016. **Recomendaciones por violaciones graves (ejecución extrajudicial):** 51/2014 y 3VG/2015. **Recomendaciones por uso ilegal de la fuerza:** 28/2009, 45/2010, 75/2010, 31/2010 y 72/2012. Recuperado de: <http://bit.ly/2tmSzqU>

**RECOMENDACIONES DE LA CNDH DIRIGIDAS A LAS FUERZAS ARMADAS (FA)
ENERO 2007-MARZO DE 2017**

INSTITUCIÓN	DERECHO A LA VIDA		TORTURA	DESAPARICIÓN FORZADA	TOTAL
	EJECUCIÓN ARBITRARIA	USO ILEGAL DE LA FUERZA			
Secretaría de la Defensa Nacional	35	6	63	5	109
Secretaría de Marina	6	-	24	1	31
TOTAL FUERZAS ARMADAS	41	6	87	6	140

Sobre las recomendaciones de la CNDH, es importante señalar que para evaluar si las Fuerzas Armadas están mejorando en el respeto a los derechos humanos, el contraste entre un año y el inmediato anterior –comparación que con frecuencia realiza el Gobierno federal– puede ser engañoso. En efecto, como ocurre respecto de los índices de homicidio, lo ideal sería regresar a las cifras prevalecientes antes del inicio de la guerra. Por ejemplo, tomando las cifras de CNDH, si entre el año 2000 y el 2006 se presentaron 1135 quejas contra las Fuerzas Armadas y se emitieron 11 recomendaciones, en los últimos 10 años se han presentado más de 10 751 quejas y se han emitido 146 recomendaciones. Es decir, antes de estos 10 años el promedio anual de quejas contra las fuerzas castrenses era de alrededor de 190 y de recomendaciones menos de 2; tras el despliegue intensificado en 2006, el promedio anual de quejas ha sido 1 075 y de recomendaciones más de 14. Tan sólo del 1º de enero al 31 de diciembre del 2016 se registraron casi 700 quejas contra las Fuerzas Armadas y se emitieron 12 recomendaciones. Si cuantitativamente estos números son preocupantes, lo que muestran cualitativamente estos casos es todavía más alarmante: hablamos de casos de ejecuciones arbitrarias, casos de tortura, casos de desaparición forzada o incluso casos de inhumaciones clandestinas.

En efecto, los casos documentados este sexenio dan cuenta que con excesiva frecuencia el despliegue militar en tareas de seguridad pública se ha seguido asociando a violaciones a derechos humanos que tienden a culminar con un desenlace común de impunidad:

ALGUNOS CASOS EMBLEMÁTICOS DE GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS OCURRIDOS EN MÉXICO EN EL SEXENIO 2012-2018

EJECUCIONES	
2014 TLATLAYA, ESTADO DE MÉXICO	<p>La madrugada del 30 de junio de 2014 ocurrió un enfrentamiento entre civiles y elementos del 102 Batallón de Infantería del Ejército. Murieron 22 personas y un soldado resultó con graves heridas. Aunque inicialmente los hechos se presentaron como una acción exitosa de la Sedena que incluso fue aplaudida por el gobernador del Estado de México, trabajos periodísticos revelaron que habían ocurrido ejecuciones, lo que se corroboró con el testimonio de sobrevivientes. La CNDH reconoció entre 12 y 15 víctimas de ejecución arbitraria y la Procuraduría General de la República (PGR) ejercitó acción penal contra 7 militares por el homicidio de 8 personas. Tres sobrevivientes fueron víctimas de tortura, malos tratos e intimidación para auto inculparse de integrar una organización delictiva y para que no hablaran de lo que vieron. El Centro Prodh reveló que la unidad castrense involucrada en los hechos había recibido unas semanas antes de estos la orden de “abatir delincuentes en horas de oscuridad”⁸². A la fecha, el caso permanece impune.</p>
2015 CALERA, ZACATECAS	<p>En 7 de julio de 2015 en Calera, Zacatecas, elementos del 97 Batallón de Infantería de la 11 Zona Militar sacaron de sus hogares a cinco hombres y dos mujeres, que estuvieron desaparecidos hasta que sus cadáveres fueron encontrados once días después con huellas de tortura y con tiro de gracia. Las autoridades estatales señalaron que las víctimas eran delincuentes y el Ejército reconoció “indicios” de la participación de sus elementos en la masacre. La PGR atrajo la investigación y, paralelamente, la Procuraduría de Justicia Militar sometió a proceso a cuatro elementos castrenses. A la fecha el caso se encuentra en proceso, siendo el primer caso de abusos militares que se ventila en audiencias públicas del nuevo sistema de justicia penal.</p>

82. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*. (México: Centro Prodh, 2015). Puede consultarse en: <http://bit.ly/1KARXkK>

DESAPARICIONES

2013 | D.R. |
MICHOCÁN

D.R., de 21 años, se desempeñaba como capacitador del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). El 2 de octubre de 2013, alrededor de las 4:00 de la tarde, salió de Betania en Uruapan, Michoacán, con dirección al poblado Nuevo San Martín, pero no llegó a su destino. Tres días después, aproximadamente cinco kilómetros adelante de Betania, fueron encontradas las pertenencias del joven (un portafolio, una maleta y su cartera). El mismo día de la desaparición, elementos del Ejército Nacional habían arribado a la zona. Diversos testigos han manifestado que el mismo día 2 de octubre, alrededor de las 12:00 horas, el joven mantuvo una conversación con estos elementos en la escuela donde él estaba laborando. La encargada de CONAFE dijo que la cuadrilla pertenecía a la zona militar de Carácuaro y que ellos estuvieron por esa zona desde el miércoles 02 hasta el sábado 05 de octubre⁸³. A la fecha, el caso permanece impune.

2013 | A.H.B. |
NUEVO LEÓN

El 3 de agosto de 2013, en la comunidad de Colombia, municipio de Anáhuac, Nuevo León, A.H.B. de 33 años, fue sacado de su vehículo, tirado al piso, amarrado y finalmente subido a un vehículo militar por elementos de la Marina. El padre de A.H.B. lo seguía en su automóvil y fue testigo de lo ocurrido por lo que, al llegar al campamento de la Marina, identificó al capitán que lo detuvo y lo enfrentó. En primera instancia le dijo que iba a interrogar a su hijo respecto a la denuncia y horas después negó conocerlo y haberlo detenido⁸⁴. Dos meses después de su detención, A.H.B. fue hallado muerto. El capitán involucrado y cuatro subalternos serían procesados por los hechos hasta tres años después, en marzo de 2016. La CNDH emitió también en ese año la Recomendación 11/2016 a la Secretaría de Marina por desaparición forzada y ejecución arbitraria.

83. Cfr. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH). “Caso Daniel Ramos”. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2sD8hkF>

84. Martínez, S. (2013, 13 de octubre). “El caso Del Bosque Villarreal, ‘primera ejecución extrajudicial del gobierno de Peña’”. *La Jornada*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tJ4ode>

DESAPARICIONES

2016 | V.G.G. |
VERACRUZ

El 29 de febrero de 2016, v.g.g. de 29 años, manejaba por un tramo de terracería entre los poblados de El Mango y Cerrito en Tierra Blanca, Veracruz, cuando fue abordado por supuestos elementos del Ejército Mexicano, de acuerdo a un testigo que señaló que dos militares lo tenían sometido⁸⁵. Veinticuatro horas después su camioneta fue encontrada quemada⁸⁶. El 3 de marzo, v.g.g. fue encontrado sin vida con signos de tortura y descomposición. El 8 de marzo del mismo año la Sexta Región Militar anunció el inicio de una investigación contra el personal del 8o Batallón de Infantería⁸⁷. Derivado de lo anterior, la Sedena inició una investigación de carácter militar en contra elementos del Batallón 8o de Infantería. Los hechos no han sido esclarecidos.

TORTURA

2013 | J.C.S.B. |
SAN LUIS POTOSÍ

En junio de 2013, el domicilio de J.C.S.B. fue allanado en dos ocasiones por elementos de la Marina. La madrugada del 9 de noviembre de 2013 esto se repitió, pero esta vez él y cuatro personas más, una de ellas menor de edad, fueron detenidos. Durante la detención los marinos le taparon los ojos, le amarraron las manos y lo llevaron a una bodega sin ventanas y poco iluminada. J.C.S.B. fue torturado mediante golpes, choques eléctricos, asfixia y abuso sexual⁸⁸. Él y los otros detenidos fueron acusados por la PGR por los delitos de portación de arma de fuego, posesión de cartuchos para arma de fuego y delitos contra la salud, siendo absueltos en marzo de 2015. Al respecto, la CNDH emitió, el 14 de septiembre de 2016, la Recomendación 43/2016 a la Secretaría de Marina por violaciones al derecho a la libertad y seguridad personal, a la inviolabilidad del domicilio, a la integridad personal, y al acceso a la justicia y tortura.

85. Ferri, P. (2016, 11 de marzo). "El Ejército detiene a un oficial por el caso del mecánico asesinado en Veracruz". *El País*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/24VDgT8>

86. Gómez, E. (2016, 4 de marzo). "Otra desaparición forzada en Veracruz". *La Jornada*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tNGVby>

87. Vela, S. (2016, 10 de marzo). "Ejército detiene a militar por muerte de un mecánico en Veracruz". *El Financiero*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1pkpbhX>

88. Associated Press. (2016, 18 de noviembre). "Impune, tortura de fuerzas armadas, denuncian". *La Jornada*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2fprfAo>

TORTURA

2013 | X |
SAN LUIS POTOSÍ

La noche del 27 de octubre de 2013 “X” se encontraba en su domicilio cuando militares se saltaron la barda de su casa. Al salir de su cuarto, un militar lo aseguró y lo llevo a los corrales, donde le dieron patadas en el estómago y con un palo le pegaron en las piernas, en los brazos y en la cabeza; le pusieron una bolsa en la cabeza y le ordenaron que aceptara que un tractor y una propiedad eran de otra persona y que, si él y su hermano no lo hacían, regresarían a golpearlos y se desquitarían con su sobrina. Una noche antes, los 6 militares junto con su comandante habían estado en el billar que se encuentra en el mismo domicilio, amenazándolos con que volverían al día siguiente y que dejaran las puertas abiertas. Ese día también fueron golpeados y les fue colocada una bolsa en la cabeza con la intención de asfixiarlos. Después de interponer una queja ante la CNDH, ésta emitió la Recomendación 37/2016 a la Sedena por violación a los derechos humanos a la inviolabilidad del domicilio, a la seguridad jurídica e integridad personal, por allanamiento del domicilio y actos de tortura.⁸⁹

2014 | X |
SINALOA

La madrugada del 14 de noviembre de 2014, X se encontraba en su domicilio junto con su esposa y sus tres hijos. Al escuchar golpes en la puerta de su casa, se levantó de la cama, percatándose que 6 elementos de la Sedena y la Semar, quienes entraron a su domicilio. Lo llamaban por un sobrenombre que él desconocía, él se los manifestó, sin embargo, ellos no hicieron caso. Lo golpearon frente a su familia y cuando su esposa cuestionó a los elementos de las Fuerzas Armadas, éstos le respondieron con 2 cachetadas, a uno de sus hijos lo golpearon en la costilla con un arma. X aceptó ser culpable para que dejaran en paz a su familia. Saliendo de su domicilio fue golpeado en la cabeza con la mano y en el resto del cuerpo con un palo. Las agresiones continuaron, golpeándolo en la cabeza para que no reconociera el camino, mientras lo llevaban a distintos domicilios para que reconociera gente. Posteriormente fue llevado a una casa donde lo vendaron y le pusieron una toalla en el pecho para darle toques eléctricos, lo tiraron al piso, le colocaron bolsas en la cabeza y le quemaron y arrancaron la piel de los pies y lo siguieron golpeando con un palo en el cuerpo. Fue llevado a un destacamento de marinos, ahí lo golpearon y amenazaron de muerte para que hablara y lo pudieran grabar. Ahí mismo fue revisado por una doctora a quien tuvo que decirle que sus lesiones eran por una caída porque también había sido amenazado. Fue presentado ante la PGR 9 horas después, siendo acusado de portación de armas y cartuchos de uso exclusivo del Ejército. Por los hechos ocurridos, el 26 de enero de 2017 la CNDH emitió la Recomendación 1/2017 a la Secretaría de Marina por cateo ilegal, detención arbitraria, retención ilegal y tortura.⁹⁰

Enseguida buscaremos identificar las notas distintivas de los patrones conforme a los cuales se han cometido estos abusos, señalando también lo que al respecto han externado los mecanismos internacionales de derechos humanos y enfatizando algunos casos documentados este sexenio:

1.5.1. Ejecuciones

Del cúmulo de recomendaciones emitidas por la CNDH a las Fuerzas Armadas a lo largo de la década de Guerra contra el narcotráfico, 47 instrumentos recomendatorios fueron por violaciones al derecho a la vida por ejecución extrajudicial y uso ilegal de la fuerza, entre ellas se ubican las dos recomendaciones emitidas por violaciones graves derivadas de la investigación de los casos Tlatlaya y Apatzingán. Además, en 7 de esas recomendaciones el organismo nacional también acreditó violaciones al debido proceso legal por alteración al lugar de los hechos por parte de elementos del Ejército.⁹¹

En abril de 2014, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las Ejecuciones extrajudiciales, sumarias, o arbitrarias, Christof Heyns, en su informe sobre México, manifestó su preocupación, porque el país “sigue sufriendo niveles alarmantes de violencia. Se siguen produciendo incidentes extremadamente violentos, en particular atentados contra el derecho a la vida, a un nivel intolerable”⁹². Desde ese entonces, el Relator Especial recomendó a México apartarse del paradigma militar y específicamente señaló:

El Relator Especial observa además que es bien sabido que, en cualquier país, a los soldados que realizan labores policiales les cuesta mucho renunciar al paradigma militar. Por lo general, la forma en que han sido adiestrados hace que no sean aptos para mantener el orden público. El principal objetivo de un cuerpo militar es someter al enemigo valiéndose

89. Extraído de la Recomendación 37/2016 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

90. Extraído de la Recomendación 1/2017 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

91. Véanse: Recomendaciones 40/2007, 36/2010, 45/2010, 42/2011, 59/2011, 67/2011 y 51/2014 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

92. Consejo de Derechos Humanos (ONU). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/ADD.1*. (ONU, 2014). párr. 8. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1MgroF2>

de la superioridad de su fuerza, mientras que el enfoque de derechos humanos, que debe ser el criterio para juzgar cualquier operación policial, se centra en la prevención, la detención, la investigación y el enjuiciamiento, y solo contempla el uso de la fuerza como último recurso, permitiendo el recurso a la fuerza letal únicamente para evitar la pérdida de vidas humanas. El Relator Especial advierte que la aplicación de un enfoque militar al mantenimiento de la seguridad pública puede crear una situación en que la población civil se vea expuesta a toda una serie de atropellos. Además, no hay suficiente rendición de cuentas por esos actos en el sistema de justicia militar, el cual carece de independencia y transparencia y ha sido sistemáticamente incapaz de enjuiciar de manera efectiva a los soldados acusados de haber cometido abusos graves. Estos problemas son particularmente acuciantes en México y deben ser objeto de medidas inmediatas.⁹³

Un caso emblemático del uso arbitrario de la fuerza letal es sin duda el caso Tlatlaya, ocurrido el 30 junio de 2014 en el Estado de México. Como es sabido, la versión oficial de este caso daba cuenta de que se había tratado de un enfrentamiento entre un “grupo de delincuentes” y militares, que había arrojado como saldo la muerte de 22 de los primeros. La Sedena⁹⁴, el Gobierno del Estado de México⁹⁵ y la Procuraduría General de la República (PGR)⁹⁶, sobre todo, generaron una versión aparentemente indiscutible

93. *Ibid.* párr. 2 y 22.

94. Aunque la Sedena retiró su comunicado inicial de su portal de internet, obra en nuestros archivos una copia de dicho boletín donde se lee que la muerte de los presuntos “agresores” se debió a que personal militar repelió dicha agresión. Cfr. Comunicado de prensa “Personal militar repele una agresión en Tlatlaya, Méx.”, 30 de junio de 2014.

95. Eruviel Ávila Villegas declaró en su momento que: “El Ejército en su legítima defensa abatió a los delincuentes”. Cfr. Fernández, E. (2014, 1 de julio). “Eruviel reconoce labor de Ejército en Tlatlaya”, *El Universal*. Puede consultarse en: <http://eluni.mx/1qNZ3rg> Por su parte, el Procurador General de Justicia del Estado de México, Alejandro Jaime González, “rechazó que la muerte de 22 presuntos delincuentes en el municipio de Tlatlaya [...] haya sido resultado de un ajusticiamiento o fusilamiento por parte del Ejército Mexicano, como fue sugerido en algunos medios internacionales” Cfr. Montaña, T. (2014, 19 de julio) “Niegan fusilamiento por parte del Ejército”. *El Universal*. Puede consultarse en: <http://eluni.mx/2sJvFBj>

96. Procuraduría General de la República (PGR). “Boletín 175/14”. (Palabras del ex procurador General de la República, Jesús Murillo Karam, ante medios de comunicación en la conferencia de prensa de fecha 30 de septiembre de 2014). Puede consultarse en: <http://bit.ly/zumqJLz>

que fue evidenciada en su falsedad por la verdad expuesta a la luz pública por Associated Press⁹⁷ y la revista *Esquire*⁹⁸, esta última haciendo eco de la voz de una testigo sobreviviente y a la vez víctima, Clara Gómez González, identificada inicialmente como *Julia*. Gracias al testimonio de esta valiente mujer, representada por el Centro Prodh, en su momento la pgr ejerció acción penal en contra de siete militares por el homicidio de ocho personas. Por su parte la CNDH, en su Recomendación 51/2014, estimó que el número de víctimas de ejecución se situaba entre 12 y 15. Paralelamente, al conmemorarse el primer aniversario de la masacre, el Centro Prodh presentó el Informe *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*⁹⁹, en el que documentó la existencia de una Orden de Relevo y Designación de Mando, de fecha 11 de junio de 2014, emitida por el mando del 102 Batallón de Infantería, que instruía en la disposición marcada con el número VII: “Las tropas deberán operar en la noche en forma masiva y en el día reducir la actividad a fin de abatir delincuentes en horas de oscuridad, ya que el mayor número de delitos se comete en ese horario”. Pese a la gravedad de esta revelación, que en su momento el Gobierno federal buscó minimizar¹⁰⁰, la orden que instruyó a la tropa “abatir delincuentes en horas de oscuridad” no ha sido investigada y los hechos permanecen impunes: en mayo de 2016 un Magistrado del Sexto Tribunal Unitario en el Estado de México decretó la libertad de los tres elementos del Ejército que enfrentaban un proceso

97. Stevenson, M. (2014, 8 de julio). “In Mexico, lopsided death tolls draw suspicion”. Associated Press. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2uH1XoO> Posteriormente, los medios nacionales retomaron la información difundida por AP. Cfr. Redacción. (2014, 11 de julio). “Difunde AP que elementos de la Sedena fusilaron a 22 personas en el Edomex”. *Proceso*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1noOrz7>

98. Ferri, P. et al. (2014, 19 de septiembre). “Exclusiva: Testigo revela ejecuciones en el Estado de México”. *Esquire Latinoamérica*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1qMyXHV>

99. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*. (México: Centro Prodh, 2015). Puede consultarse en: <http://bit.ly/1KARXkK>

100. Como en su momento lo señalara el director del Centro Prodh: “Tras la revelación del Prodh, la respuesta del Gobierno federal fue errática. Sucesivamente, desde los ámbitos civiles y militares se argumentó que la orden de abatir no era una instrucción de violentar los derechos humanos;2 que el documento revelado contenía salvaguardas para evitar los abusos que no estaban referidas en el Informe;3 y, finalmente, la orden se debía a un “lamentable error de transcripción”. Cada una de estas respuestas fue contestada contundentemente”. Véase: Patrón, M. (2015, 20 de octubre) “Tlatlaya: Recuento, pendientes y un riesgo latente”. *Nexos*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1Ln4oAr>

penal en el fuero civil por homicidio calificado y encubrimiento, dando por probados los hechos pero alegando falta de elementos para responsabilizar en lo individual a los soldados. Es importante reiterar que los soldados no fueron exonerados, sino que su liberación se debió a deficiencias en la investigación.

Tomando tanto el caso Tlatlaya como lo documentado por la CNDH, por otras instancias civiles y por instituciones académicas respecto de las ejecuciones cometidas por las Fuerzas Armadas es posible afirmar que éstas se caracterizan por el uso desproporcionado y arbitrario de la fuerza letal por los elementos castrenses; este uso puede darse en el contexto de los llamados “enfrentamientos”, en operaciones reactivas del Ejército y la Marina donde no necesariamente acontecen propiamente enfrentamientos o incluso en circunstancias donde la disposición de los castrenses es de clara ventaja, como es el caso de los retenes. En tales casos, una vez que un civil es privado de la vida, con frecuencia son las propias Fuerzas Armadas las que intervienen en las primeras diligencias, registrándose casos de alteración de la escena. Esta situación se agrava dado que las instancias civiles de investigación tienden a inhibirse de conducir investigaciones exhaustivas y, cuando lo hacen, las autoridades jurisdiccionales no actúan como verdaderos órganos de contrapeso al poder militar. Tal circunstancia se ve beneficiada por el uso de figuras legales inadecuadas, sea para tipificar los hechos –como cuando estos homicidios se consideran culposos, sin considerar el dolo eventual que les es inherente– o bien para establecer la responsabilidad de los mandos, que como lo ilustra el caso Tlatlaya, es siempre ignorada.

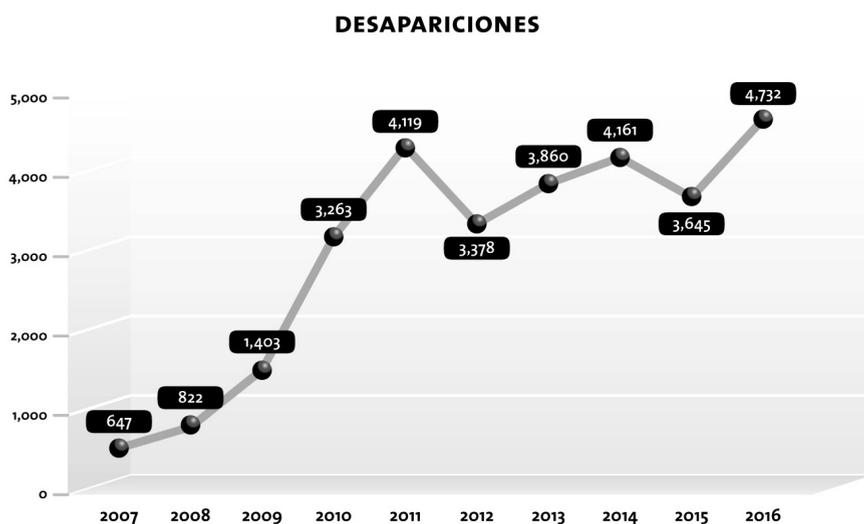
1.5.2. Desapariciones

De acuerdo con el Informe de país emitido por la CNDH, las desapariciones alcanzan en México unas dimensiones extremadamente preocupantes. Dicha instancia retomó en el informe lo establecido por otros organismos y señaló que:

[...] Las cifras oficiales proporcionadas, junto con la información recibida de diversas regiones del país evidencian que las desapariciones son generalizadas en México. En este sentido, los altos números reportados también llevaron a que el Comité de las Naciones Unidas contra la Desaparición Forzada se refiera a un “contexto de desapariciones generalizadas en gran

parte del territorio del Estado [mexicano] muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas”. En agosto de 2014, la oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos aseveró que México presentaba “una situación crítica en materia de desaparición”.¹⁰¹

Según cifras del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), del año 2007 a los primeros cuatro meses de 2017 existían 31 522 personas “no localizadas” (fuero común y fuero federal), de las cuales aproximadamente 75% son hombres y 25% son mujeres, cifras que aumentan a un ritmo de más de 10 desapariciones al día. Durante seis años de la administración de Felipe Calderón (2007-2012) desaparecieron 13 632 de estas personas, mientras que en los cuatro primeros años y primeros meses del quinto año del sexenio de Enrique Peña Nieto han desaparecido 17 890 personas¹⁰².



101. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15". (Washington: OEA, 2015) Puede consultarse en: <http://bit.ly/2suvB2Q>

102. Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas. (2017). Estadísticas fuero común y fuero federal. Disponible en <http://bit.ly/1bvegtZ>. Las estadísticas del fuero común están actualizadas hasta el 31 de enero de 2017 y las del fuero federal hasta el 31 de marzo de 2017. Ahora bien, anterior al año 2007 y sin año de desaparición especificado, existen 631 personas desaparecidas.

No obstante lo alarmante de esas cifras, es de precisarse que los datos oficiales no incluyen a todas las personas desaparecidas. De considerarse la cifra negra –si se toma en cuenta tanto la falta de denuncias por temor como los obstáculos que enfrentan aquellas familias que sí denuncian– se evidenciaría el nivel descomunal que ha alcanzado el fenómeno. Al respecto, diversas organizaciones de la sociedad civil que documentan casos de desapariciones revisaron el registro oficial y descubrieron que sólo una fracción de sus casos aparecía en los registros oficiales; tomando nota de esta realidad, la CIDH refirió que existe una grave problemática sustancial en la recopilación y sistematización de la información¹⁰³. Por otro lado, si se incluyeran todos los casos de personas migrantes que han desaparecido en nuestro territorio, el número se desbordaría, pues según cifras oficiales, entre los años 2009 y 2010 aproximadamente 20 mil personas migrantes fueron víctimas anualmente de secuestro a manos del crimen organizado y autoridades coludidas, que es un delito que puede llevar a la desaparición forzada.¹⁰⁴

En este contexto, el fenómeno de desapariciones no es ajeno a la militarización de las tareas de seguridad pública. En el informe de la CIDH se da cuenta, por ejemplo, de que conforme a los datos generados por la CNDH, entre 2006 y 2015 este órgano emitió 5 recomendaciones dirigidas al Secretario de Defensa Nacional por 13 víctimas y 2 recomendaciones al Secretario de Marina por 7 víctimas, todas en casos de desaparición forzada¹⁰⁵. Es decir, es un hecho objetivo y probado que las Fuerzas Armadas se han visto involucradas en casos de desaparición forzada.

El fenómeno de la desaparición forzada de personas por parte de activos de las Fuerzas Armadas ha ocurrido en nuestro país en diferentes momentos y con diversas intensidades, como en los años sesenta en el contexto de la llamada “Guerra Sucia”. Algunos casos han llevado a México a instancias internacionales, como el caso Radilla Pacheco en el que la

103. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. op. cit., párr. 107.*

104. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. *La magnitud de la crisis de derechos humanos en México en el marco de las políticas de seguridad pública y del sistema de justicia penal.* (México: Centro Prodh, 2016). 10-11.

105. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. CIDH/Ser.L/V/II. Doc. 44/15. op. cit., párr. 119.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) determinó la responsabilidad internacional del Estado mexicano¹⁰⁶. El propio Centro Prodh ha elevado ante el Sistema Interamericano casos en los que elementos castrenses se involucraron en la práctica de la desaparición forzada, incluso en casos que abarcaron a varios miembros de una misma familia, como es el caso de los cinco integrantes de la familia Guzmán Cruz, oriunda de Michoacán, desaparecidos en la década de los setenta¹⁰⁷. Pese a que en estos casos y muchos más se probó la participación de elementos castrenses en desapariciones, las Fuerzas Armadas nunca iniciaron en su interior un proceso de justicia transicional que les llevara a reconocer este pasado oprobioso y a rechazar explícitamente estas conductas; de hecho, ni la Sedena ni la Semar transparentaron nunca sus archivos sobre la Guerra Sucia y obstaculizaron las tímidas investigaciones comenzadas a inicios de la alternancia, por ejemplo, juzgando en su fuero a los mandos presuntamente implicados en hechos graves.¹⁰⁸

Estos casos siguen ocurriendo. En la actualidad, el Estado mexicano deberá responder ante la Corte IDH por el caso de desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera y Rocío Irene Alvarado Reyes, perpetrada por elementos militares del 35 Batallón de Infantería en el ejido Benito Juárez, Chihuahua; de quienes desde el 29 de diciembre de 2009 se desconoce su paradero. El caso, acompañado de forma comprometida por el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM)¹⁰⁹ de Chihuahua, resulta de la mayor trascendencia ya que el tribunal internacional tendrá la oportunidad de establecer su postura respecto a la forma en que la militarización de las tareas de seguridad pública propició la desaparición forzada.

Como lo expresó la CIDH al anunciar en un boletín la presentación del caso ante la Corte Interamericana:

106. Véase, sobre este caso, la información generada por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). Puede consultarse en: <http://bit.ly/1vrpB7C>

107. Véase: <http://bit.ly/ztG8m71>

108. Cfr. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., et al. *Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado en el sexenio 2000-2006: compromisos quebrantados y justicia aplazada*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/ztGivko>

109. Puede consultarse su sitio web: www.cedehm.org.mx/internacional/

Este caso constituye el primero en cuanto a la **desaparición forzada en el contexto de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en México**. En ese sentido, la relevancia del caso obedece a que se trata de una problemática actual que ha venido en aumento en los últimos años y que ha merecido pronunciamientos, recomendaciones y expresiones de profunda preocupación por parte de la Comisión [Interamericana de Derechos Humanos] y de múltiples organismos internacionales y mandatos especiales en el ámbito de las Naciones Unidas. Los hechos del **caso constituyen un ejemplo de los factores que contribuyen a que esta grave violación de derechos humanos tenga lugar en dicho contexto** y que no sea debidamente investigada y sancionada como consecuencia de múltiples mecanismos de encubrimiento y obstrucción. Asimismo, el caso ofrece a la Corte Interamericana la posibilidad de pronunciarse sobre otras violaciones conexas derivadas de las amenazas y hostigamientos que sufren los núcleos familiares de las víctimas desaparecidas.¹¹⁰

(Las negritas no son parte del original)

Uno de los casos emblemáticos del sexenio de Peña Nieto en este rubro es sin duda el de Armando Humberto del Bosque, desaparecido en Anáhuac, Nuevo León, que derivó en la Recomendación 11/2016 de la CNDH. En este caso, documentado gracias a la persistente denuncia de la familia y a la intervención del Comité de Derechos Humanos de Nuevo Laredo, el ombudsman nacional estableció que elementos de la Marina perpetraron la desaparición de dicho joven, acontecida el 3 de agosto de 2013; es decir, ya en el actual sexenio.¹¹¹

En otro nivel de responsabilidad, al hacer referencia a casos emblemáticos de desaparición forzada no es posible soslayar el doloso y errático actuar del Ejército mexicano en el caso Ayotzinapa, acompañado por el Centro Prodh y otras organizaciones. En efecto, si bien hasta el momento no hay pruebas plenas sobre la participación activa de los elementos castrenses en la desaparición de los 43 normalistas, de acuerdo con las investigaciones del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes

110. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016, 22 de noviembre). "CIDH envía caso sobre México a la Corte IDH". (Washington: CIDH) Puede consultarse en: <http://bit.ly/2fpfXyM> (Revisado el 24 de febrero de 2017).

111. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Recomendación 11/2016.

(GIEI) designado por la CIDH para brindar asistencia técnica en el caso¹¹², sí existen pruebas contundentes sobre conductas irregulares de activos castrenses antes, durante y después de los hechos, que impiden exonerarles de toda responsabilidad por los eventos. En efecto, se ha acreditado que antes de los hechos, elementos del 27 Batallón de Infantería del Ejército conocieron el contexto de macrocriminalidad en Iguala sin adoptar medidas y –más aún– pudieron haber participado del mismo, por ejemplo, en virtud de sus vínculos familiares o de su intervención en el tráfico de armas. Durante los hechos del 26 y 27 de septiembre de 2014, por otro lado, la prueba confirma que elementos de un cuerpo irregular del Batallón –los llamados Órganos de Búsqueda de Inteligencia (OBIS)– atestiguaron presencialmente el momento exacto de la detención de algunos estudiantes, sin siquiera brindarles apoyo ni intervenir, amén de que otros elementos operativos fueron omisos en dar asistencia a los heridos en otros puntos, estuvieron en lugares de especial relevancia o mantuvieron comunicación con actores clave. Finalmente, respecto de lo acontecido tras los hechos, el comportamiento irregular de las Fuerzas Armadas abarcó tanto la sospechosa omisión de información fundamental durante las primeras declaraciones de sus elementos como su ulterior negativa, reiterada en varias ocasiones e incluso de manera pública por el general secretario, a ser entrevistados por las y los integrantes del GIEI, en abierto desacato del régimen internacional en materia de derechos humanos.

Con base en el análisis de las recomendaciones emitidas por la CNDH y en los casos documentados por los organismos civiles, es claro que las Fuerzas Armadas cometen en el presente desapariciones forzadas en México. El patrón observable en estos casos estaría relacionado con detenciones arbitrarias que evolucionan a desapariciones a efecto de encubrir la ilegalidad de éstas o bien las consecuencias de la tortura infligida a la víctima; destacan, en este sentido, los casos donde las Fuerzas Armadas han participado en inhumaciones clandestinas¹¹³. En estos casos, es frecuente que las Fuerzas Armadas sean omisas en colaborar activamente en

112. Véanse los informes I y II del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI). Pueden consultarse en: <http://bit.ly/2mbOEFX>

113. Ver por ejemplo el caso de Jethro Ramssés Sánchez Santana, acompañado por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). Puede consultarse información en: <http://bit.ly/2tmYAnt>

las investigaciones, absteniéndose de entregar su documentación o bien omitiendo entregar sus registros de fotografía y video, así como sus radio-transmisiones. Esta opacidad aumenta dado que la Sedena y la Semar no han implementado registros de detención pese a que en la práctica realizan detenciones. Finalmente, estos casos se ven beneficiados también por la pasividad de las instancias civiles de procuración de justicia frente a los abusos castrenses, expresados por ejemplo en la nula investigación de la responsabilidad de los mandos.

1.5.3. Tortura

De conformidad con datos de la CNDH, del año 2007 a enero 2017 del total de recomendaciones emitidas, 86 fueron dirigidas a las Fuerzas Armadas por tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Esta cifra, cabe señalar, debe tomarse con cuidado pues diversas instancias han referido en el pasado que la distinción entre tortura y tratos crueles que practica el sistema ombudsman no se ajusta a los más altos estándares internacionales. En este sentido, por ejemplo, en su ya citado Informe de País la CIDH expresó:

[...] la CNDH debe actuar de manera uniforme y de acuerdo a criterios claros sobre qué constituye una violación grave a los derechos humanos. Por ejemplo se ha recibido información que la CNDH ha clasificado hechos de tortura como tratos crueles, inhumanos y degradantes o abuso de autoridad.¹¹⁴

Para darnos una idea de la relación entre quejas clasificadas como tortura y aquellas clasificadas como tratos crueles, es relevante recordar que en el año 2015 se denunciaron mil 985 casos de tortura y 11 mil 504 tratos crueles, inhumanos o degradantes ante los organismos públicos de derechos humanos del país.¹¹⁵

En mayo de 2003, el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas consideró que “sí hay práctica sistemática de la tortura cuando parece que

114. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15”. *op. cit.*, párr. 534.

115. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). “Estadísticas a propósito del... Día de los Derechos Humanos (10 de diciembre).” p. 1. Puede consultarse en <http://bit.ly/2umsc4J>

los casos de tortura [...] no son fortuitos ni se han producido en un solo lugar o en un momento concreto, y se observan en ellos elementos de hábito, generalidad y finalidad determinada por lo menos en una parte importante del territorio del país”¹¹⁶. Once años después, al concluir su visita oficial al país en mayo de 2014, el ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Tortura, Juan Méndez, confirmó que:

[la] tortura y los malos tratos [...] son generalizados en México y ocurren en un contexto de impunidad. Generalmente la finalidad es castigar o extraer confesiones o información. Hay evidencia de la participación activa de las fuerzas policiales y ministeriales de casi todas las jurisdicciones y de las Fuerzas Armadas, pero también de tolerancia, indiferencia o complicidad por parte de algunos médicos, defensores públicos, fiscales y jueces.¹¹⁷

El aumento de la tortura a causa de la Guerra contra el narcotráfico ha sido bien documentado. En un estudio reciente, Ana Laura Magaloni y Beatriz Magaloni concluyeron que la tortura había aumentado en el sexenio de Felipe Calderón y que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas ajenas a su mandato podía haber sido un factor determinante en ello. Así, a partir de encuestas realizadas por el CIDE, ambas autoras señalaron que:

[...] el mayor involucramiento del Ejército en labores de persecución criminal incrementó de forma importante las detenciones violentas por parte de los militares. Según los datos de la encuesta, antes de 2006 los militares golpearon o maltrataron a los detenidos en 23% de los casos en donde ellos llevaron a cabo la detención, mientras que durante el sexenio de Calderón el porcentaje de detenidos por el Ejército que reportaron ser violentados aumentó a 78%. Cabe destacar que antes de 2006 era poco frecuente que

116. Comité contra la Tortura (ONU). *Informe sobre México preparado por el Comité en el marco del artículo 20 de la Convención, y respuesta del gobierno de México, adoptadas por el Comité en su 30º período de sesiones*. CAT/C/75. (Ginebra: ONU, 2003) párr. 218. Puede consultarse en <http://bit.ly/2tdZjc7>

117. Consejo de Derechos Humanos (ONU). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*. A/HCR/28/68/ADD.3 (Ginebra: ONU, 2014) párr. 76. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2sn2f3D>

un militar detuviera a un sospechoso. En cambio, durante la administración de Calderón los militares se involucraron de manera generalizada en labores de seguridad y, lamentablemente, ejercieron su autoridad violentando los procesos legales y los derechos humanos de los detenidos.¹¹⁸

La PGR informó a Amnistía Internacional que había recibido 4 mil 55 denuncias por tortura de diciembre de 2005 a 2014, con un aumento anual continuo a partir de 2007; por ejemplo, recibió mil 165 denuncias en 2013 y dos mil 403 de enero al 30 de octubre de 2014¹¹⁹. La tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes, hoy por hoy, constituyen el “método” de un patrón casi ordinario de la investigación criminal de los operadores del sistema de seguridad y justicia.

Pero si el aspecto cuantitativo es alarmante, el aspecto cualitativo de algunos casos perpetrados por el Ejército y la Marina llama a la alarma. El uso de la violencia sexual como forma de tortura es una constante en agravio de mujeres y mujeres adolescentes que se encuentran a su disposición. Desnudez forzada, insultos y humillaciones verbales, manoseos en senos y genitales, introducción de objetos en genitales y violación sexual reiterada y por varias personas¹²⁰ constituyen algunas las formas en que elementos de las Fuerzas Armadas llegan a cometer actos de tortura.

A lo largo del sexenio 2012-2018 se han documentado diversos casos de esta índole. En enero de 2017, la CNDH emitió la recomendación 1/2017, dirigida al titular de la Secretaría de Marina por diversas violaciones a derechos humanos cometidas en agravio de un hombre y su familia, entre ellos tres menores de edad. La víctima, después de ser detenida de forma arbitraria, fue llevada por los marinos a distintos lugares y, con la finalidad que dijera “dónde estaban los demás” fue sometida a varios métodos de tortura, entre ellos, cubrirle la cabeza con bolsas de plástico, además

118. Magaloni, A. *et al.* (2016, 1 de marzo). “Un método de investigación llamado tortura”. *Nexos*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tNL3Zn>

119. Amnistía Internacional. *Promesas en el papel, impunidad diaria: La epidemia de tortura en México continúa*. 2015, pág. 5. Puede consultarse en <http://bit.ly/1R07ndv>

120. Consejo de Derechos Humanos (ONU). *Informe del Relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez*. A/HCR/28/68/ADD.3 *op. cit.*, párr. 28

de quemarle y arrancarle la piel de las plantas de los pies. El hombre fue absuelto por las instancias judiciales que conocieron de la causa penal iniciada por las imputaciones formuladas en su contra por los marinos.¹²¹

Sin duda uno de los casos más emblemáticos ocurridos en el sexenio es el vinculado con la tortura de una mujer en Ajuchitlán del Progreso, Guerrero, cometida por elementos del Ejército y de la Policía Federal. El conocimiento público de este evento, acontecido en febrero de 2015, ocurrió cuando se difundió en redes sociales un video de la tortura en el que se aprecia cómo ésta se inflige conforme a un método específico para obtener confesiones¹²². La difusión de este video orilló al general secretario de la Defensa Nacional a pedir disculpas a la sociedad¹²³, lo que no habían logrado ni siquiera las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que así lo ordenaron, si bien el perdón público no alcanzó a la víctima de la tortura quien –de acuerdo con la información disponible– permanecería aún privada de la libertad. A la fecha no se ha hecho público que los militares involucrados directamente en estos hechos hayan sido sentenciados por el delito de tortura en el fuero civil; tampoco se ha hecho público que se haya conducido alguna investigación sobre la responsabilidad de mando tendiente a indagar si los castrenses involucrados habrían recibido una orden expresa para conducirse como lo hicieron.

En suma, el patrón de tortura que puede distinguirse en la actuación de las Fuerzas Armadas a lo largo de la Guerra contra el narcotráfico está muy vinculado con la práctica de las detenciones arbitrarias y con la pretendida búsqueda de información sobre las organizaciones delictivas. En este marco, es frecuente que la tortura ocurra durante el traslado a instalaciones militares o a sitios que materialmente bajo el control de las Fuerzas Armadas. La propia CNDH dio cuenta de la existencia de este patrón en

121. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2017). “Dirige la CNDH recomendación a la Secretaría de Marina por tortura, detención arbitraria, retención y cateo ilegales contra un hombre, en Culiacán, Sinaloa que fue absuelto de la acusación del Ministerio Público”. (7 de febrero). Puede consultarse en <http://bit.ly/2tdHx92> (Revisado el 28 de febrero de 2017).

122. Véase por ejemplo: Veledíaz, J. (2016, 23 de abril). “Historia de una tortura videograbada”, *Proceso*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2textWf>

123. Véase por ejemplo: Castillo, G. (2016, 17 de abril). “Cienfuegos ofrece disculpa pública por tortura que cometieron militares”, *La Jornada*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tegX2D>

el presente sexenio; así, en el documento “Agenda Nacional de Derechos Humanos 2013”¹²⁴, el ombudsman nacional señaló:

“80. La práctica de los elementos militares de **retener en sus instalaciones** a las personas que detienen, en donde formalizan su puesta a disposición y los certifican médicamente, en tanto comunican dicha detención a la autoridad ministerial también, es recurrente y muy delicada; ya que, dentro de éstas, las personas detenidas son objeto de cualquier tipo de agravios en su integridad física y emocional [...] 81. Lo más preocupante, es que en algunos casos, los agentes del Ministerio Público la convalidan, ya que cuando tienen conocimiento de que una persona está detenida en las instalaciones militares, se trasladan a dicho lugar para realizar diversas diligencias y ahí los retienen hasta antes de ponerlos a disposición de la autoridad judicial vulnerando con ello la legalidad y seguridad jurídica”.¹²⁵

En efecto, el patrón de tortura característico de las Fuerzas Armadas reiteradamente incluye la intervención de médicos militares que encubren dicha práctica emitiendo certificados de integridad física sin siquiera tener facultades para ello al carecer de condiciones mínimas de independencia e imparcialidad.¹²⁶

En suma, la evidencia muestra que en la última década las Fuerzas Armadas se han visto involucradas en graves violaciones a derechos humanos, como ejecuciones, desapariciones y tortura. En estos casos son distinguibles patrones que permiten hablar de continuidades en los modos de perpetración de estas atrocidades.

A lo largo del primer capítulo de este informe hemos intentado mostrar que entre el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa y el de Enrique Peña Nieto no ha habido un cambio sustantivo en las políticas de seguridad; antes

124. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Agenda de derechos humanos, 2013*. (México: CNDH, 2013) Puede consultarse en: <http://bit.ly/2sJFaHB>

125. *Ibid.*, pág. 37 y ss. Subrayado en el original.

126. Véase por ejemplo: Torres, J. (2010, 27 de enero) “Médicos ayudaban en interrogatorios, acusan CNDH y AI”. *El Universal*. Puede consultarse en: <http://eluni.mx/2U7mhX>

bien, la continuidad ha sido profunda y significativa. Aspectos como la contradictoria presencia de la militarización en los documentos oficiales de planeación; la continuidad del despliegue castrense en el territorio nacional; el abandono de la democratización y el fortalecimiento de las policías civiles; la persistencia de la violencia homicida y la continuidad de las graves violaciones a derechos humanos dan cuenta de esta continuidad y explican que el saldo de la década de Guerra contra el narcotráfico arroje saldos tan lamentables.

Ha sido, bien puede decirse, la verdadera década perdida en términos de la posibilidad de repensar la justicia y la seguridad desde otras coordenadas donde la dignidad humana esté en el centro de la acción pública; como también de las vidas que se han perdido y del dolor que se ha causado. La continuidad ininterrumpida de esta política tiene al país donde ahora está.

Pero aunque este saldo pernicioso es reconocido casi unánimemente desde las más diversas perspectivas y posiciones, hacia el final del sexenio de Enrique Peña Nieto se ha perfilado la adopción de una medida que en vez de aprender de la experiencia acumulada le da la espalda a la evidencia empírica para institucionalizar a perpetuidad la intervención castrense en tareas de seguridad: nos referimos a la Ley de Seguridad Interior, a cuyo análisis se dedica el siguiente apartado.

CAPÍTULO DOS

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

LEGALIZAR LO ILEGAL PARA PERPETUAR
LA MILITARIZACIÓN

COMO VIMOS EN EL APARTADO ANTERIOR, en el sexenio de Enrique Peña Nieto se continuó sin mayores correctivos reales la política de seguridad iniciada durante la administración de Felipe Calderón, caracterizada por el despliegue de las Fuerzas Armadas para combatir frontalmente el narcotráfico. Pese a que al inicio de la administración se tomó distancia discursiva de la lógica bélica, en los hechos ésta fue reproducida en las políticas implementadas a partir de 2012.

Hacia finales del sexenio, el derrotero seguido por la administración peñista no es sólo de continuidad sino incluso de profundización de esta tendencia. La intensificación de la presencia militar en tareas de seguridad puede observarse en diversos aspectos de la vida pública, pero, sin duda, se ha vuelto especialmente tangible a partir de que se reactivó la exigencia castrense de contar con un marco jurídico a modo para realizar labores en el ámbito de la seguridad.

En este segundo capítulo de nuestro informe nos referiremos precisamente a cómo surgió el debate sobre esta legislación exigida por las Fuerzas Armadas y aludiremos a cuáles son los riesgos que observamos en la aprobación de una legislación de esta índole desde una perspectiva de derechos humanos.

Para este fin, en primer lugar, recordaremos los antecedentes de la discusión, tanto en el sexenio calderonista como en el actual; enseguida mencionaremos los problemas de constitucionalidad y derechos humanos que podría generar una legislación de este corte.

2.1. LOS ANTECEDENTES SOBRE LA DISCUSIÓN DE UNA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN EL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN

La insistencia con que las Fuerzas Armadas han exigido que se les dote de un marco jurídico para regularizar su intervención en labores de seguridad pública no es nueva: prácticamente comenzó desde que se intensificó su presencia en dichas tareas en el sexenio de Felipe Calderón.

Los registros hemerográficos dan cuenta de que al menos desde 2007, mandos militares acudieron a cabildear directamente ante el Congreso de la Unión una ley acorde con sus intereses. Así, por ejemplo, está documentado que en ese año el secretario de la Defensa Nacional demandó apoyo en el Senado para una legislación en la materia. Estos mismos registros indican que el 25 de octubre de 2008,

el entonces Secretario de la Defensa Nacional, General Guillermo Galván Galván, se reunió con los senadores de la Comisión de la Defensa Nacional de la LX Legislatura; les comentó que la participación militar en tareas de seguridad pública iba a ser de un máximo de dos años, pero que era necesario tener un sustento legislativo para esas tareas”.¹²⁷

Durante el año 2011 se buscó aprobar precipitadamente una legislación de seguridad acorde con las exigencias de las Fuerzas Armadas. Empero, las críticas de especialistas, partidos de oposición y organizaciones de la sociedad civil lograron detener ese intento.

En ese contexto fueron especialmente relevantes las intervenciones que realizaron las víctimas de la violencia, articuladas en el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, ante el Congreso de la Unión. Así, por ejemplo, ante legisladores y legisladoras Javier Sicilia expresó:

Lo repito, no proponemos que se claudique ante la delincuencia. Lo que queremos son leyes, procuradores, ministerios públicos, policías y jueces que aseguren que los crímenes serán perseguidos y castigados, y que sus víctimas tendrán acceso a la justicia y al resarcimiento del daño, y no marcos legales que, mediante eufemismos –como el de llamar seguridad interior a lo que en

127. Robles, L. (2016, 20 de octubre). “Ejército, 9 años sin respuesta del Congreso”. *Excélsior*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/zu5pe4Q>

realidad es seguridad pública—, se justifique la omisión o complicidad de las autoridades civiles, la actuación anticonstitucional de las Fuerzas Armadas y el uso del fuero para violar garantías y derechos con absoluta impunidad [...]

Rechazamos categóricamente la Ley de Seguridad Nacional y volvemos a exigirles que trabajemos juntos en una Ley de Seguridad Humana y Ciudadana que considere la seguridad económica y social, alimentaria, sanitaria, medioambiental, comunitaria, educativa, cultural y política de la nación y de sus pueblos.¹²⁸

En buena medida gracias a intervenciones como ésta, en el 2011 pudo ser detenido el intento de aprobar con premura la legislación exigida por el Ejército y la Marina. Esto, sin embargo, no supuso que las Fuerzas Armadas dejaran de lado por completo sus pretensiones, como se ha acreditado durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

2.2. LOS ANTECEDENTES SOBRE LA DISCUSIÓN DE UNA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN SEXENIO DE ENRIQUE PEÑA NIETO: LEGISLAR A PEDIDO DE LAS FUERZAS ARMADAS

En la administración de Enrique Peña Nieto, los intentos de satisfacer las exigencias legales de las Fuerzas Armadas pueden rastrearse en los informes de gobierno. Como parte de la meta denominada 1. México en Paz del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el Gobierno federal, dentro de los cuatro informes de gobierno que hasta el momento de editar este documento se han publicado, hizo referencia al anteproyecto de la Ley de Seguridad Interior.

En el primer informe de gobierno, el Ejecutivo anunció que se había propuesto “mejorar el marco jurídico de las fuerzas armadas para atender su realidad operativa, particularmente coadyuvar con la seguridad interior”¹²⁹. Dentro de la estrategia 1.2.2 Preservar la Paz, la independencia y la soberanía de la Nación¹³⁰, el Gobierno federal dio a conocer que

128. Gil, J. (2011, 17 de agosto). “Convoca Sicilia a Fuerzas Armadas a discutir la Ley de Seguridad”. *Proceso*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2vyFbzP>

129. Presidencia de la República. (2013). *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*. (México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos) 17. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2veEpsr>

se estableció “el mecanismo para que el Colegio de la Defensa Nacional convoque y presida un comité que formule “[...] la Ley de Seguridad Interior, y se consulte a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)”¹³¹ con el fin de que ésta analizara el tema.

En el segundo informe de gobierno (2013-2014) se reiteró que el Gobierno federal mantenía el

firme compromiso de fortalecer sus capacidades [de las Fuerzas Armadas] a través de la adecuación del marco jurídico para su eficaz participación en la atención de las demandas de la Nación”¹³².

En lo tocante a la estrategia 1.2.3 Fortalecer la inteligencia del Estado mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional¹³³, también se dio a conocer que

el 20 de febrero de 2014, [la Sedena] llevó a cabo una reunión de trabajo con la Semar, para coordinar los trabajos relacionados con el anteproyecto de la Ley de Seguridad Interior, que incluirá al servicio de inteligencia”.¹³⁴

En el tercer informe de gobierno (2014-2015) como parte de la estrategia 1.1.2 Fortalecer la relación con el Honorable Congreso de la Unión y el Poder Judicial, e impulsar la construcción de acuerdos políticos para las reformas que el país requiere¹³⁵, el gobierno informó que:

con el propósito de diseñar, promover y construir acuerdos con organizaciones políticas que puedan derivar en proyectos legislativos, se participó en 124 reuniones con diversos grupos de trabajo para analizar las posibles reformas en los temas de [...] seguridad interior [...].¹³⁶

130. La cual es parte de la meta “1. México en Paz” del PND.

131. Presidencia de la República. (2013). *Primer Informe de Gobierno 2012-2013*. op. cit. 45

132. Presidencia de la República. (2014). *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*. (México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos). 29. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1A1Cdis>

133. La cual es parte de la meta “1. México en Paz” del PND.

134. Presidencia de la República. (2014). *Segundo Informe de Gobierno 2013-2014*. op. cit. 57.

135. La cual es parte de la meta “1. México en Paz” del PND.

Igualmente, como parte de la estrategia 1.2.1 Preservar la Integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano¹³⁷, el Tercer Informe dio a conocer que:

Se analizó, diseñó y desarrolló un anteproyecto de Ley de Seguridad Interior, entre las diversas dependencias de la Administración Pública Federal con competencia en la materia, a efecto de fortalecer sus capacidades de atención y respuesta en el mantenimiento de la seguridad interior.¹³⁸

Finalmente, en el cuarto informe de gobierno (2015-2016) como parte de la estrategia 1.2.2 Preservar la Paz, la independencia y la soberanía de la Nación, el gobierno dio a conocer que:

En el marco del impulso a la creación de instrumentos jurídicos para fortalecer el sustento legal a la actuación de las Fuerzas Armadas en actividades de defensa exterior y seguridad interior [...] La Segob continuó con el proceso institucional de revisión y análisis de un anteproyecto de Ley de Seguridad Interior, para su aprobación en el ámbito del Ejecutivo Federal.¹³⁹

Pero aun cuando la mención sobre proyectos legislativos en materia de seguridad interior puede rastrearse en los informes de gobierno, lo cierto es que este debate inició públicamente a partir de una serie de interpelaciones notorias de las Fuerzas Armadas a diversos actores políticos.

En 2016, el General Salvador Cienfuegos, titular de la Sedena, exigió públicamente el marco normativo que regularizar la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, expresando en distintos momentos y frente a distintos actores que:

136. Presidencia de la República. (2015). *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*. (México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos) 39. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1LV5Cpw>

137. La cual es parte de la meta “1. México en Paz” del PND.

138. Presidencia de la República. (2015). *Tercer Informe de Gobierno 2014-2015*. *op. cit.* p. 54

139. Presidencia de la República. (2016). *Cuarto informe de Gobierno 2015-2016*. (México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos) 77. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2bGrhBy>

[p]ara hacer más eficiente nuestra labor, se requiere contar con el marco jurídico que defina y regule el actuar de las tropas, para dar certeza a la sociedad sobre lo que hacemos, cómo lo hacemos y cuándo debemos hacerlo.¹⁴⁰

Así en noviembre del 2016, en una reunión con diputados de las fracciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido Verde Ecologista (PVEM) –quienes cuentan con mayoría en la cámara de diputados del Congreso de la Unión– les expresó:

Tenemos la seguridad que el trabajo parlamentario que ustedes realizan con profesionalismo y de manera indubitable en beneficio de los mexicanos, será determinante para contar con los instrumentos legales que sustenten nuestra actuación en las actividades de apoyo a la seguridad pública.¹⁴¹

La exigencia se tornó más insistente cuando el pasado 8 de diciembre de 2016, después de un lamentable ataque contra una unidad militar en Sinaloa, el general Cienfuegos expresó en un evento público: “[n]osotros no pedimos estar aquí [...] no nos sentimos a gusto, los que estamos aquí con ustedes no estudiamos para perseguir delincuentes.”¹⁴²

Con un mensaje de reclamo inédito por parte de un secretario de Defensa a las autoridades civiles, el general secretario se refirió a los distintos poderes del Estado mexicano diciendo que:

[d]ebemos definir el gobierno, me refiero a los poderes, los tres, deben decidir en qué momento deben participar las Fuerzas Armadas para cumplir qué tarea, en qué superficie de terreno y por cuánto tiempo. Eso es lo que debe buscar esta ley.¹⁴³

140. Palabras pronunciadas por el C. General Salvador Cienfuegos Zepeda, secretario de la Defensa Nacional, el 7 de noviembre de 2016, durante la comida con senadores del Grupo Parlamentario y representantes del PRI y PVEM, en el Campo Mil. No. 1-A, Cd. de Méx. 7 de Noviembre de 2016. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tnaktp>

141. *Ibíd.*

142. Torres, J. (2016, 9 de diciembre). “Urge Cienfuegos plazo para vuelta a los cuarteles”, *El Universal*. Puede consultarse en: <http://eluni.mx/2haH13D>

143. *Ibíd.*

En particular, el alto mando castrense reclamó públicamente que correspondía a la Secretaría de Gobernación impulsar una Ley de Seguridad Interior acorde con las exigencias castrenses, al decir que:

La Seguridad Interior no es responsabilidad de la Defensa Nacional ni de la Marina, es responsabilidad de la Secretaría de Gobernación y es precisamente la Secretaría de Gobernación la que debe estar insistiendo en que esta ley se promulgue, pero tampoco hay prisa y no ha habido prisa en muchos años y los que estamos confrontando los problemas somos nosotros.¹⁴⁴

Incluso, el general secretario se refirió de manera inusualmente crítica al funcionamiento del Poder Judicial al señalar que “este nuevo sistema penal acusatorio, que ninguno de nosotros podrá decir que es malo, lo que hace falta, no está funcionando como debiera de ser para que tengamos en la cárcel a quien está haciendo daño a la sociedad”.¹⁴⁵

Más grave aún, el titular de la Defensa Nacional aludió a lo que desde su perspectiva puede entenderse como la incompatibilidad entre el cumplimiento del servicio castrense y el respeto a los derechos humanos. Así, dijo:

[...] nuestros soldados ya le están pensando si le entran a seguir enfrentando a estos grupos (de la delincuencia), con el riesgo de ser procesados por un delito que tenga que ver con derechos humanos o a lo mejor les conviene más que los procesemos por no obedecer, entonces les sale más barato.¹⁴⁶

Es decir, conforme a la visión del responsable del Ejército mexicano, los elementos de este cuerpo estarían ante una disyuntiva irreconciliable en la que deben elegir entre respetar los derechos humanos o cumplir lo que les encomienda el mando. Es relevante enfatizar que este tema ha sido destacado uno y otra vez en los posicionamientos públicos de las Fuerzas Armadas, lo que parece no estar en sintonía con lo que se ha invocado como justificación de la ley. En efecto, más que certeza jurídica para el

144. *Ibid.*

145. Garduño, J. (2016, 8 de diciembre). “Que las tropas regresen a los cuarteles, dice Cienfuegos”, *El Universal*. Puede consultarse en: <http://eluni.mx/zh7VixP>

146. Aranda, J. (2016, 9 de diciembre). “Exige Cienfuegos regularizar la función de las Fuerzas Armadas”, *La Jornada*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2gsalV3>

desempeño de tareas de seguridad en zonas donde el Estado ha perdido el monopolio de la violencia, aludir a que la ley atemperaría el supuesto riesgo de que los militares sean señalados por violaciones a derechos humanos cometidas en el ejercicio de sus funciones supone implícitamente demandar un blindaje jurídico de impunidad.

Después de estas declaraciones, la discusión pública sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública a 10 años de la llamada Guerra contra el narcotráfico se trasladó hacia el Poder Legislativo, que de manera inédita quedó emplazado por el estamento militar para discutir marcos jurídicos que sustenten la función que hoy realizan irregularmente las Fuerzas Armadas.

Posteriormente, incluso, el alto mando militar perfilaría en la prensa con notoria precisión las exigencias centrales del sector castrense sobre los contenidos a satisfacer por la Ley de Seguridad Interior:

1. Regular la función del Estado para preservar la seguridad interior.
2. Que su aplicación le corresponda al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, con participación de los tres órdenes de gobierno, fuerzas federales y Fuerzas Armadas.
3. Que se determinen las circunstancias y condiciones para el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior.
4. Que determine las facultades para que las autoridades federales y las Fuerzas Armadas realicen acciones de orden interno orientadas a prevenir amenazas a través de destacamentos de seguridad, patrullajes, reconocimientos, puestos de vigilancia y seguridad a instalaciones estratégicas.
5. Que norme las acciones de seguridad interior orientadas a la normalización del orden interno, mediante operaciones de restauración del orden o de auxilio a la población civil, en caso de necesidades públicas y de desastres.
6. Normar las acciones que realice el gobierno federal en materia de seguridad interior, sin eximir a los gobiernos de los estados o municipios para que asuman sus responsabilidades y exigir que los principios

que rijan la seguridad interior incluyan de manera irrestricta el respeto a los derechos humanos.¹⁴⁷

Mario Arroyo resumió atinadamente este peculiar emplazamiento:

En el Congreso de la Unión se analizará con urgencia y sin diagnóstico una nueva iniciativa de Ley de Seguridad Interior. La premura tiene una explicación clara: el secretario de la Defensa Nacional, general Salvador Cienfuegos Zepeda, alzó la voz y solicitó legislar en la materia.¹⁴⁸

2.3. INICIATIVAS PRESENTADAS

El emplazamiento del secretario de la Defensa Nacional trascendió de manera efectiva al Poder Legislativo. A partir de diciembre de 2016 y durante los primeros meses de 2017, legisladores y legisladoras de prácticamente todos los partidos políticos presentaron diversas iniciativas en la materia, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados. A éstas, además, se adicionan otras propuestas legislativas presentadas con antelación. Así, a la fecha, deben ser dictaminadas las siguientes:

- Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional presentada por el Diputado Jorge Ramos Hernández del Partido Acción Nacional (PAN).
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, presentada por los Diputados Martha Tamayo Morales y César Camacho Quiroz del Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- Iniciativa que reforma, adiciona y deroga disposiciones contenidas en la Ley de Seguridad Nacional del Diputado Manuel Espino Barrientos (Movimiento Ciudadano).
- Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de Seguridad Interior presentada por la Diputada Sofía González Torres (PVEM).

147. Cienfuegos, Salvador. (2016, 5 de diciembre). *op. cit.*

148. Arroyo, M. (2017, 12 de febrero). "Seguridad sin adjetivos". *Reforma*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2u6LkFB>

- Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior del Senador Roberto Gil Zuarth (PAN).
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior del Senador Miguel Barbosa Huerta (PRD).

Este cúmulo de iniciativas conforma la base sobre la que se pretende discutir y en su momento aprobar la legislación en materia de seguridad interior. Conforme a las reglas del procedimiento legislativo, todas las iniciativas tendrían que ser dictaminadas y analizadas. Sin embargo, es indudable que, en el debate público y político sobre el tema, son dos las iniciativas que han delimitado los contornos de la discusión: la presentada conjuntamente por el diputado Camacho y por la diputada Tamayo del PRI, y la presentada por el senador Gil Zuarth, del PAN.

Ambas propuestas legislativas, conviene señalar desde ahora, coinciden en sugerir un esquema en que el presidente de la República, con diversos matices respecto del procedimiento, pueda ordenar el despliegue intensivo de las fuerzas federales –incluyendo desde luego a las Fuerzas Armadas– en algún municipio, región o estado del país cuando ahí se considere que ha ocurrido una afectación a la seguridad interior. Tal despliegue, como se verá más adelante, ocurriría según estas iniciativas a partir de esquemas que no garantizan la preeminencia de los controles civiles, la rendición de cuentas, la transparencia ni el respeto a los derechos humanos. Adicionalmente, ambas iniciativas son omisas en generar incentivos claros para el retiro paulatino de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública que hoy realizan, lo mismo que para el fortalecimiento progresivo de las policías civiles.

2.4. PRINCIPALES PROBLEMAS Y DEFICIENCIAS DE LAS INICIATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR

Enseguida nos referiremos a los principales problemas y deficiencias de las iniciativas presentadas; estos, cabe señalar, han sido señalados y desarrollados por el colectivo #SeguridadSinGuerra¹⁴⁹, que intenta aportar al debate público mostrando que hay alternativas al paradigma militar de la seguridad.

149. Véase el sitio de internet: www.seguridadsinguerra.org

Así, aludiremos a problemas de constitucionalidad, de convencionalidad, de previsible ineffectividad para reducir la violencia, de abierta violación a los derechos humanos y, finalmente, a las deficiencias específicas de las iniciativas presentadas.

5 RAZONES PARA RECHAZAR LA APROBACIÓN DE UNA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

1. Contravendría la Constitución
2. Contravendría los tratados internacionales de derechos humanos
3. Perpetuaría un modelo que ha probado ser ineffectivo para reducir la violencia.
4. Incentivaría la violación de los derechos humanos
5. Partiría de iniciativas deficientes

2.4.1. Problemas de constitucionalidad de las iniciativas presentadas

A continuación, nos referiremos a los problemas de constitucionalidad de las iniciativas, en dos dimensiones: la ausencia de facultades expresas del Congreso para legislar en la materia y la expresa atribución constitucional de las tareas de seguridad a las autoridades civiles.

2.4.1.1. Ausencia de facultades explícitas del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior

Un primer problema de constitucionalidad común a todas las iniciativas tiene que ver con la ausencia de facultades expresas de la Cámara de Diputados y la de Senadores para aprobar una Ley de Seguridad Interior. Esto supondría que, de adoptarse esta norma, el Congreso de la Unión estaría infringiendo el principio de legalidad.

El principio de legalidad es un principio fundamental. Es por ello que las constituciones democráticas, para prevenir esos abusos y desvíos de poder, como leyes fundamentales reconocen el principio de legalidad y lo concretan al precisar en su parte orgánica los ámbitos de competencia de los diversos poderes. Esto, a su vez implica, que todo poder público debe apegar su actuación rigurosamente al límite y ámbito de facultades y competencias que la propia Constitución autoriza; de manera que sólo pueden hacer lo que la misma les permite.

En México, las facultades del Congreso de la Unión para legislar están enumeradas en el artículo 73 de la Constitución. Éste, sin embargo,

en ninguna fracción habilita al Poder Legislativo Federal para “expedir leyes en materia de seguridad interior”.

En efecto, la única mención constitucional del concepto de seguridad interior se encuentra en otros artículos de dicha norma: es el artículo 89, en su fracción VI, el que incorpora este concepto al señalar en su actual redacción que es facultad y obligación del presidente: “Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.

Como puede verse, al no hacer referencia el artículo 73 a ninguna facultad del Congreso de la Unión “para expedir leyes en materia de seguridad interior”, sin duda es posible afirmar que el Poder Legislativo carece de facultades expresas para legislar en la materia.

En otros temas discutidos en el pasado, la falta de facultad expresa del Congreso para legislar en una materia ha motivado que ésta no se aborde en una ley secundaria hasta en tanto no se realice la correspondiente reforma constitucional. Así ocurrió, por ejemplo, para que el Congreso de la Unión expidiera en 2005 la Ley de Seguridad Nacional hoy vigente; en ese entonces, se consideró necesario que primero se reformara la Constitución para que ésta incluyera, como hoy lo hace en la fracción XXIX-M del artículo 73, la facultad expresa de las cámaras de Diputados y Senadores para legislar sobre el particular.

Las advertencias sobre lo que especialistas como Alejandro Madrazo Lajous han llamado “dudosa constitucionalidad”¹⁵⁰ de una eventual Ley de Seguridad Interior, sin embargo, ha sido respondido por quienes promueven esta legislación afirmando que el Congreso de la Unión sí tiene facultades en la materia, debido a que éstas serían de naturaleza implícita. Desde esta perspectiva, como el artículo 73 XXIX-M habilita al Congreso para legislar sobre Seguridad Nacional y como la seguridad interior es mencionada en el artículo 89 fracción VI, la Cámara de Diputados y de Senadores podría expedir la correspondiente legislación debido a que – se dice – la seguridad interior es una dimensión de la seguridad nacional.

150. Madrazo, A. (Intervención en la “Tercera reunión de acercamiento y reflexiones: La seguridad interior desde la perspectiva de derechos humanos” llevada a cabo en el Senado de la República en la Ciudad de México el 26 de enero de 2017). Min. 29:57. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2uyYuvF>

La deficiencia de esta argumentación es que no es absolutamente claro que en efecto esa facultad implícita exista, puesto que legalmente no se ha establecido que la seguridad interior sea una vertiente de la seguridad nacional.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo el principio de legalidad, en el tema de distribución de facultades y competencias ha establecido que son facultades explícitas las conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a cualquiera de los poderes federales, concreta y determinadamente en alguna materia; mientras que son facultades implícitas las que el Poder Legislativo detenta, aunque no se mencionen de forma expresa en el texto constitucional, debido a que son necesarias para que pueda materializarse el ejercicio de alguna de las facultades explícitas.¹⁵¹

No obstante lo anterior, es discutible que bajo estas facultades se pueda aprobar una legislación de seguridad interior del calado propuesto en las iniciativas que se analizan en la actualidad, pues éstas exceden por mucho la reglamentación del ejercicio de la facultad contenida en el artículo 89 fracción VI: no se constriñen a disponer cómo podrá el titular del Ejecutivo disponer de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior sino que estas propuestas trastocan por completo la distribución de competencias en el ámbito de la seguridad pública.

Por otro lado, en lo concerniente a entender la seguridad interior como una faceta de la seguridad nacional, aun cuando esto sea factible desde un punto de vista doctrinario conforme a algunas perspectivas teóricas, lo cierto es que las definiciones legales disponibles en el marco jurídico mexicano no lo entienden así. Por ejemplo, la Ley de Seguridad Nacional, aprobada el 31 de enero de 2005, no menciona en ninguno de sus artículos a la “seguridad interior” como un componente de la misma.

En suma, es dudoso que el Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras de Senadores y Diputados, tenga facultades para aprobar una Ley de Seguridad Interior como se pretende.

Pero ésta no es la única razón por la que podría ser inconstitucional la aprobación de una Ley de Seguridad Interior. La posible incompatibilidad

151. Véase por ejemplo la tesis de jurisprudencia de rubro “FACULTADES IMPLÍCITAS Y EXPLÍCITAS. MULTAS”, en el semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo 145-150, Sexta Parte, página 119. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tclYmG>

con lo que hoy dispone el artículo 21 Constitucional también debe tenerse en consideración.

2.4.1.2. Expresa atribución constitucional de las tareas de seguridad a las autoridades civiles

Otro aspecto por el que una eventual de Ley de Seguridad Interior podría ser inconstitucional está vinculado a que muy probablemente ésta contraveniría disposiciones expresas de la Constitución como el propio artículo 21.

Como es sabido, en 2008 México realizó una reforma de gran profundidad a sus sistemas de justicia y seguridad. A consecuencia de esta reforma, fue modificado el artículo 21 de la Constitución en la parte relativa a la regulación de las funciones de seguridad pública y, específicamente, en lo tocante a la naturaleza de las instituciones que en este ámbito intervienen.

En este sentido, actualmente el artículo 21 constitucional dispone a la letra:

Artículo 21. [...]

[...]

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional [...]

Como puede observarse, desde 2008 la Constitución Mexicana expresamente dispone que la seguridad pública es una “función” –no un derecho, cabe hacer notar– que comprende “la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”. También señala la Constitución desde entonces, de un modo explícito, que las “instituciones de seguridad pública” serán de “carácter civil”.

Para entender la trascendencia de esta reforma vale la pena citar a Sergio García Ramírez, quien específicamente sobre esta modificación señaló:

En la prolija regulación que recoge la reforma constitucional figuran otras normas sobre las instituciones de seguridad pública. El párrafo décimo del artículo 21 dice que aquellas “serán de carácter civil, disciplinado y profesional”. Bien que destaque la naturaleza civil de dichas corporaciones –consecuente con su naturaleza entre las funciones de Estado- integradas, se entiende, por personas de la misma procedencia y formación, rasgo este último que se acentúa con la exigencia de profesionalismo. Ha sido ampliamente reprobada la integración clientelar o patrimonialista de esas instituciones, verdadera plaga por la que nuestra sociedad ha cubierto un alto precio. También se ha discutido la intervención de fuerzas militares en la lucha contra la delincuencia, y sobre todo el relevo de la función policial por la intervención militar.

[...] Lo que se ha cuestionado es la asunción de las funciones policiales por parte de efectivos militares, que entraña riesgos en una doble dirección: para la misión de la policía y para el desempeño militar, ambas cosas en el marco de la sociedad democrática y del Estado Constitucional. Por todo ello, es acertada la previsión que a este respecto contiene el citado párrafo décimo.¹⁵²

Como este comentario lo indica, no hay duda de que la reforma constitucional de 2008 iba encaminada a reforzar nuestro marco constitucional, según el cual las funciones de seguridad pública están a cargo de instituciones civiles.

Igualmente, la Constitución ha dejado establecido desde su versión original en que, en tiempos de paz, las Fuerzas Armadas no pueden ejercer funciones más allá de las relacionadas en la disciplina militar. Así se expresa en el artículo 129:

Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

152. García, S. *La reforma penal constitucional*. (México: Porrúa, 2008), 207.

Ahora bien, para relativizar este mandato constitucional expreso, los promotores de la Ley de Seguridad Interior insisten en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya avaló en el pasado la asunción de tareas de seguridad por las Fuerzas Armadas al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 1/96¹⁵³ y citan dos tesis jurisprudenciales aprobadas por el Pleno del Máximo Tribunal en esa ocasión¹⁵⁴. Esto es falso.

En dicha acción de inconstitucionalidad se analizó la presencia y la participación del Ejército y la Marina en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; de suerte que es inexacto afirmar que la *litis* en ese proceso de control de constitucionalidad haya sido analizar un despliegue territorial del Ejército y la Marina en tareas de seguridad como el que hemos visto en los últimos diez años. Es decir, versaba –al menos en origen– sobre un aspecto de coordinación administrativa interinstitucional y no sobre un aspecto de funciones operativas sustantivas.

Por otro lado, en la citada acción de inconstitucionalidad la SCJN consideró que las Fuerzas Armadas podrían auxiliar a las autoridades civiles siempre y cuando los castrenses intervinieran a solicitud expresa, fundada y motivada de éstas, subordinándose a las mismas, en alguna acción puntual; estas condiciones han sido incumplidas y desbordadas en los 10 años de guerra: no hay solicitud expresa, fundada y motivada por parte de las autoridades civiles que haya dado pie a los operativos conjuntos ni diseños que aseguren la subordinación castrense al poder civil. Tampoco el despliegue que hemos atestiguado se ha circunscrito a acciones específicas, sino que por el contrario en los hechos ha implicado la asunción plena de las labores de seguridad pública por parte del Ejército y de la Marina en determinadas regiones del país.

Pero, además, la discusión de la SCJN se llevó a cabo en un contexto normativo hoy rebasado: no había sido aprobada la reforma constitucional de

153. Acción de Inconstitucionalidad 1/96, Leonel Godoy Rangel y otros. Novena Época, Pleno, Tomo III, marzo de 1996, página 351. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tmPSZG>

154. Específicamente, se citan las tesis jurisprudenciales P./J. 38/2000 de rubro EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN) y la tesis P./J. 37/2000 de rubro EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO APEGO AGARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES, QUE REQUIERAN SUSPENSIÓN DE AQUELLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARAN A DECRETARLA.

derechos humanos que a partir de 2011 provocó un profundo cambio de paradigma en el sistema jurídico mexicano, asignando un carácter preeminente a los derechos humanos reconocidos internacionalmente y –como se verá más abajo– a la interpretación autorizada que de estos realizan las instancias de los sistemas universal y regional. El Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República ha señalado sobre las tesis de la SCJN:

[fueron] emitidas por la SCJN en 1996, es decir, hace más de 20 años, cuando el artículo 21 constitucional aún no tenía el contenido que hoy tiene, y en circunstancias muy diferentes a las actuales. Para estimar que este actuar tiene justificación constitucional, sería necesario solicitar de nuevo a la Corte que se pronuncie sobre el tema.¹⁵⁵

Por otro lado, el artículo 21 no asignaba expresamente a autoridades civiles las funciones de seguridad, pues como se ha dicho esta reforma data de 2008. De hecho, el actual artículo 21 de la Constitución no ha sido interpretado aún por la SCJN, por lo que no existe una interpretación autorizada sobre los nuevos límites que impuso.

Finalmente, considerando que ese precedente legal es invocado para impulsar una decisión fundamental que puede cambiar de fondo las relaciones cívico-militares en México, es pertinente recordar el contenido exacto de lo resuelto por la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 para no olvidar la responsabilidad del Poder Judicial de la Federación frente a la militarización del país que intensificó la resolución de esta controversia a mediados de los años noventa.

Hasta aquí hemos expuesto los principales problemas de constitucionalidad que enfrentaría una eventual Ley de Seguridad Interior. Como resume bien el Instituto Belisario Domínguez del Senado:

[...]ni el Constituyente Histórico, ni el de 1917, ni tampoco el Constituyente Permanente [...], tuvieron la intención de concederle facultades al Poder Legislativo Federal para legislar en materia de seguridad interior, ni señalaron en momento alguno que se trataba de un vocablo inserto dentro del concepto de seguridad nacional.¹⁵⁶

155. Galindo, C. *et al.* (2017). *op. cit.* 17.

156. *Ibid.* 13

Estos problemas, como se ha dicho, no son los únicos. A partir de la muy relevante –y muy publicitada– reforma constitucional de derechos humanos aprobada en 2011, cualquier ley aprobada en el país debe aprobar su confronta con los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. Y en esa dimensión, también, legislar en esta materia supondría un incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado mexicano.

2.4.2. Problemas de convencionalidad

Enseguida aludiremos a la manera en que la perspectiva de la *seguridad interior* contraviene los tratados internacionales de derechos humanos en al menos dos dimensiones: primero, al incorporar un concepto que los propios mecanismos de protección han estimado incompatible con esos instrumentos; segundo, al incumplir abiertamente las principales recomendaciones de dichos mecanismos sobre las enmiendas que requiere la política de seguridad del Estado mexicano.

2.4.2.1. Incompatibilidad del concepto de seguridad interior con las obligaciones internacionales de México

En diversas ocasiones, organismos internacionales han señalado la importancia de que los Estados adopten políticas de seguridad acordes con los derechos humanos con el objetivo central de proteger a las personas. Para ello han reiterado que se requieren condiciones necesarias como el fortalecimiento de las policías civiles y la limitación del involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, esto último dado el riesgo que la presencia castrense en dichas labores conlleva para los derechos humanos.

El concepto de seguridad compatible con la perspectiva de derechos humanos supone que el Estado cumpla sus funciones asegurando una serie de derechos, como la vida, la libertad y la integridad, de manera que las políticas públicas y las acciones de las autoridades busquen asegurar un ambiente adecuado para la convivencia pacífica de las personas.¹⁵⁷

157. Cantón, S. "Iniciativas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Materia de Seguridad Pública". (Presentación de Santiago A. Cantón, Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante el Grupo Especial de Trabajo para Preparar la Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, en Washington DC el 20 de junio de 2008). Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tnaFwg>

Entendiéndolo así, en su *Informe sobre Seguridad Ciudadana* del año 2009, la CIDH señaló que en los regímenes autoritarios:

el concepto de seguridad está asociado a conceptos como el de ‘seguridad interior’ [...] que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado.

En oposición a conceptos como éste, la CIDH señaló que:

en los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la “seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales.¹⁵⁸

Claramente, para la CIDH hay dos concepciones de la seguridad: una de corte democrático que se vincula con la asegurar los derechos, poniendo en el centro a las personas, al cual la Comisión alude como “seguridad ciudadana”; en contrapartida, existe otra concepción de corte autoritario que prioriza la seguridad del Estado, con políticas de mano dura, que la CIDH encuentra subyacente a perspectivas como la de seguridad interior. De esta forma, el concepto de seguridad interior ya fue analizado por esta instancia internacional de derechos humanos, que consideró que se trata de un concepto autoritario.

La CIDH observó desde entonces que los problemas de inseguridad y criminalidad que aquejan a la región han generado que los Estados propongan la intervención de efectivos militares en tareas de seguridad. Sin embargo, la CIDH apuntó los riesgos de este enfoque señalando que:

este tipo de planteamientos responden a la confusión entre los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, cuando es indudable que la criminalidad ordinaria –por muy grave que sea– no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado”.¹⁵⁹

158. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009*. OEA/Ser.L/V/II, (Washington: OEA, 2009). párr. 21

159. *Ibid.* párr. 103 en el que se cita: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, (Washington: OEA, 1998) capítulo V, párrafo 403.

Por ello, la CIDH enfatizó en su informe que:

es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación [...] corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno.¹⁶⁰

En el mismo sentido, aludiendo a la situación de Venezuela, que adoptó su Ley de Seguridad Interior, la CIDH señaló que:

[...] en un sistema democrático es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación.¹⁶¹

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha sido enfática en resaltar la importancia de limitar la participación de elementos militares en tareas de seguridad interior propias de las policías civiles. Al respecto el Tribunal Interamericano señaló que:

[...] los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.¹⁶²

160. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009*. OEA/Ser.L/V/II. op. cit. párr. 100 y 105

161. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 54 (Washington: OEA, 2009) párr. 682. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2u5qCV6>

162. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C No. 150, párrafo 78. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1qtcsFt>

Asimismo, en su Informe Anual de 2015, la CIDH expresó que:

[...] corrobora la preocupación mostrada por los órganos internacionales de derechos humanos ante las intervenciones de las fuerzas armadas en funciones de orden y control interno.¹⁶³

La Comisión reiteró que debido a su cobertura, funciones, acercamiento con las y los ciudadanos y capacitación, las fuerzas de la policía civil resultan insustituibles para el adecuado funcionamiento del sistema democrático y para garantizar la seguridad de la población.¹⁶⁴

En concordancia con la anterior, la CIDH ha recomendado a los Estados:

Establecer en las normas de derecho interno una clara distinción entre las funciones de defensa nacional, a cargo de las fuerzas armadas, y de seguridad ciudadana, a cargo de las fuerzas policiales. En este marco, determinar, que por la naturaleza de las situaciones que deben enfrentarse; por la formación y especialización funcional; y por los antecedentes negativos verificados en la región respecto a la intervención militar en asuntos de seguridad interna, las funciones vinculadas a la prevención, disuasión y represión legítima de la violencia y el delito corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales, bajo la dirección superior de las autoridades legítimas del gobierno democrático.¹⁶⁵

Este breve recuento de los pronunciamientos internacionales sobre el concepto que hoy se cita muestran que si se aprueba una Ley de Seguridad

163. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Capítulo IV.A Uso de la Fuerza” en *Informe anual 2015*, (Washington: OEA, 2015) párr. 49. Puede consultarse en: <http://bit.ly/ztmKCW7>.

164. *Ibid.* en el que se retoma la Consulta Regional. Función policial y derechos humanos en América Latina: Avances y desafíos, realizada del 12 al 13 de noviembre de 2015, en la Ciudad de Panamá, Panamá. Ver también: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). “capítulo III, Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad” en *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela, 2003*, (Washington: OEA, 2003) párr. 294. Puede consultarse en: <http://bit.ly/ztCVNVD>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009*. OEA/Ser.L/V/II. op. cit. párr. 77.107

165. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, 2009*. OEA/Ser.L/V/II. op. cit. Recomendación 10.

Interior, con certeza podemos pronosticar que el día de mañana el Estado mexicano será señalado en instancias internacionales por haber adoptado una legislación que contraviene el régimen de derechos humanos, en la medida en que se estaría construyendo tal ley a partir de un concepto que ya las instancias internacionales han considerado propio de regímenes autoritarios.

Pero la incompatibilidad del concepto de seguridad interior con las obligaciones internacionales de México no surge sólo del análisis que ya se ha hecho de éste; es consecuencia, también, de que una ley como la que se propone se apartaría de las recomendaciones que específicamente han formulado a nuestro país los mecanismos de derechos humanos.

2.4.2.2. Incumplimiento de las recomendaciones formuladas a México por instancias internacionales

Ateniendo a la situación particular de México, diversos organismos internacionales han hecho énfasis en los riesgos que conlleva la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. Por ello, en diversas ocasiones han recomendado a México el retiro de los militares de las tareas de seguridad y el fortalecimiento de un modelo de seguridad ciudadana como el antes descrito, a cargo de la autoridad civil y con pleno respeto a los derechos humanos.¹⁶⁶

La presencia de elementos del Ejército en tareas de seguridad y la preocupación por su relación en la comisión de violaciones a derechos humanos ha sido una constante en las recomendaciones formuladas a México. Desde 1998, cuando se realizó la primera visita *in loco* al país por parte de la CIDH, ya se advertía que:

la militarización se extiende a varios Estados, justificándose con argumentos de combate al tráfico de drogas y la delincuencia. Sin embargo, esa presencia ha traído consigo el aumento de denuncias de violaciones a los derechos de la población civil, inclusive su derecho a la vida.¹⁶⁷

166. En el Anexo 1 del presente informe se incluye un listado de Recomendaciones realizadas por organismos internacionales a México sobre la exclusión de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad (en particular por los titulares de Procedimientos especiales de la ONU tras realizar visitas al país, así como la CIDH y la Corte IDH).

167. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), "Conclusiones y recomendaciones finales" en *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México, 1998*. (Washington: OEA, 1998) Párr. 682. Puede consultarse en: <http://bit.ly/ztClip1>

En aquel entonces, la CIDH recomendó a México revisar

el contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana.¹⁶⁸

Algunos años después, ya en el contexto de la llamada Guerra contra el narcotráfico, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) realizó una visita a México en la que concluyó que una de las principales preocupaciones que había observado era el uso de militares en tareas relacionadas con hacer cumplir la ley. Aun reconociendo los desafíos que enfrentaba el Estado en materia de seguridad –incluyendo las deficiencias y corrupción de las instituciones, así como la presencia de grupos fuertemente armados– la Alta Comisionada señaló que:

utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado –en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas– en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley. La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo.¹⁶⁹

A pesar de las recomendaciones anteriores, el paradigma de la militarización continuó, tal y como lo reconoció el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU al señalar que:

en diciembre de 2006, el Gobierno federal decidió desplegar a las Fuerzas Armadas para realizar labores de seguridad pública. De acuerdo con la información recibida, las Fuerzas Armadas no se limitan a actuar como auxiliares de las autoridades civiles y a aceptar sus órdenes (como lo establecen

168. *Ibid.* Párr. 738

169. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comunicado de prensa “La Alta Comisionada, Louise Arbour, realizó la siguiente declaración al final de su visita a México, el 8 de febrero de 2008.” Puede consultarse en: <http://bit.ly/zuFigLp>

la Constitución y los criterios de la SCJN), sino que realizan tareas que corresponden exclusivamente a las autoridades civiles [...].¹⁷⁰

En el mismo sentido, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, manifestó su preocupación por el mantenimiento, en el año 2014, de la militarización como estrategia de política pública¹⁷¹. Ante dicho escenario, las recomendaciones de los expertos internacionales coincidieron: el Grupo de Trabajo recomendó:

considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública¹⁷²;

en tanto, el Relator contra la Tortura recomendó:

retirar definitivamente a las fuerzas militares de labores relacionadas con la seguridad pública [...].¹⁷³

Por su parte, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias enfatizó que:

deberían adoptarse todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares [...]. Para alejarse del paradigma militar

170. Consejo de Derechos Humanos (ONU). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias Adición Misión a México, 20 de diciembre de 2011. A/HRC/19/58/Add.2.* párr 23 Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tm1oUZ>

171. Señaló que más de 32 mil militares aún cumplen tareas propias de corporaciones civiles. También se incorporaron militares retirados o en licencia a corporaciones civiles de seguridad y se creó una Gendarmería con entrenamiento militar, lo que compromete los principios que deben regir la fuerza pública y las garantías de los detenidos. Cfr. Consejo de Derechos Humanos (ONU). *Informe del Relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. A/HRC/28/68/ADD.3 op. cit.* Párr. 22

172. Consejo de Derechos Humanos (ONU). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias Adición Misión a México, 20 de diciembre de 2011. A/HRC/19/58/Add.2.* op. cit. párr 90

173. Consejo de Derechos Humanos (ONU). *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez. Misión México. op. cit.* Párr. 83

es importante centrarse en el fomento de la capacidad de las autoridades civiles –como los jueces, los fiscales, la policía judicial y demás funcionarios del poder judicial– para prevenir, investigar y enjuiciar los delitos.¹⁷⁴

Como se observa, el diagnóstico es similar en todos los casos: las instancias internacionales estimaron que la intervención castrense en labores de seguridad pública podía poner en entredicho el cumplimiento de las obligaciones internacionales de México en materia de derechos humanos.

Esto quedó documentado, además, en sentencias de tribunales internacionales. La Corte IDH enfatizó en su momento la importancia de limitar el papel de las Fuerzas Armadas en México. Dicho tribunal ha condenado a México en 7 ocasiones y en 4 de ellas el Ejército ha estado involucrado en la comisión de violaciones a derechos humanos. En particular en el caso *Campesinos Ecológicos*, la Corte sentenció que:

los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.¹⁷⁵

Sin embargo, las recomendaciones y sentencias no fueron atendidas, lo que ocasionó que en 2015 el diagnóstico se agravara. Por ejemplo, tras su visita al país, la CIDH constató, como ya se dijo, la grave crisis de derechos humanos que vive México.¹⁷⁶

174. Consejo de Derechos Humanos (ONU). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, Misión a México, A/HRC/26/36/ADD.1. op. cit.* Párr. 25 y 103.

175. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera ("Campesinos Ecológicos") vs. México*, Sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 220. párr. 88. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1fnAwXa>

176. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México* (CIDH, 2015) Puede consultarse en: <http://bit.ly/1WC7DJI>

Frente a un panorama de crisis, retomando las múltiples recomendaciones en el tema la CIDH propuso:

que el Gobierno federal presente un plan concreto y por escrito sobre el retiro gradual de estas tareas [de las fuerzas armadas en tareas de seguridad], que por su naturaleza corresponderían a la policía.¹⁷⁷

Así también lo manifestó el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien tras su visita al país enfatizó como medida clave:

adoptar un cronograma para el retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad pública y fortalecer de manera urgente la capacidad de la policía para llevar a cabo sus funciones de seguridad pública en línea con las obligaciones de derechos humanos, incluyendo el desarrollo de un marco legal sobre el uso de la fuerza.¹⁷⁸

En este mismo sentido, a inicios del presente año el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos señaló que:

el uso de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad pública y la falta de un programa para el regreso a un enfoque de seguridad completamente civil levanta varias preocupaciones en términos de gobernanza democrática. Sin tampoco haber puesto fin a la violencia [...].¹⁷⁹

Además mostró preocupación ante la existencia del proyecto de Ley sobre Seguridad Interior que de acuerdo a la información que recibió “normalizaría el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad”.¹⁸⁰

177. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe sobre la situación de derechos humanos en México* (después de su visita *in loco* en septiembre de 2015), (CIDH, 2015), párr 89.

178. Recomendación preliminar hecha en la Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, octubre de 2015. Disponible en: <http://bit.ly/1Nqf6tF>

179. Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos Michel Forst. *Informe de cierre de misión. Visita a México, 24 de enero de 2017*. (ONU, 2017) 4. Puede consultarse en: <http://bit.ly/zu4WN6N>

En suma, los organismos internacionales han sido constantes y enfáticos en señalar la necesidad de separar a las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad en las que actualmente están involucradas, a través de un retiro gradual y mediante el fortalecimiento de las policías civiles.

Cumplir con las obligaciones internacionales a las que está sujeto el país y avanzar rumbo al fortalecimiento de las instituciones democráticas implica frenar las iniciativas señaladas para iniciar un proceso más amplio e integral, en el que se busque poner a las personas en el centro del debate y se adopte una política de seguridad que limite la presencia de las Fuerzas Armadas y se programe su retiro de manera paulatina, al mismo tiempo que se fortalezca a las autoridades civiles en la atención de los problemas de seguridad y violencia que aquejan al país (con los controles, mecanismos y legislación adecuada para ello); solo así se avanzará en el efectivo cumplimiento de las obligaciones internacionales que en materia de derechos humanos se le han formulado a México.

2.4.3. Inefectividad de los diseños presentes en las iniciativas para disminuir la violencia

Otra razón que fundamenta los temores ante la posibilidad de que se apruebe una Ley de Seguridad Interior tiene que ver con la previsible ineffectividad de este marco legal si lo que se pretende es responder adecuadamente a los problemas de inseguridad y violencia que vive el país.

Como ya se señaló, quienes promueven la adopción de una Ley de Seguridad Interior no han dudado en afirmar que esta legislación es pertinente dados los niveles de inseguridad que vive el país y considerando la crisis de violencia que se vive en diversas regiones; es decir, implícitamente sostienen que dicha legislación podría ser una respuesta efectiva frente a tales problemas.

No obstante, los diseños que incorporan las distintas iniciativas hasta ahora presentadas se limitan a brindar un marco idóneo para el despliegue territorial del Ejército y la Marina, otorgando la “certeza jurídica” que han exigido ambas Fuerzas Armadas. En aquellos municipios, regiones o estados donde se decreta una afectación a la seguridad interior, este despliegue sería intensivo y relevaría a las instituciones locales de sus funciones en materia de seguridad pública, sometiéndolas al mando castrense.

180. *Ibid.* 3.

En esencia, éste es el mismo diseño que ha guiado los diversos operativos federales que se han realizado a partir de que en 2006 se intensificara el despliegue castrense en labores de seguridad.

Ahora bien, cuando en 2006 comenzaron a intensificarse estos operativos no existía bastante evidencia empírica sobre su efectividad frente a la violencia que campea en múltiples regiones del país. Pero ahora, tras más de una década de la llamada Guerra contra el narcotráfico, se han generado datos relevantes para evaluar si esta política de seguridad es adecuada para los objetivos que, según se enuncia, persigue.

Empero, las principales iniciativas que hoy se discuten, como son las presentadas por el senador Roberto Gil Zuarth (PAN) y por el diputado César Camacho (PRI), no incorporan estos aprendizajes. De hecho, en sus respectivas exposiciones de motivos no hay una sola mención de datos empíricos que confirmen o refuten la efectividad del despliegue militar para revertir la violencia. Tal parecería, en estas propuestas, que el cúmulo de datos generados después de una década por las instancias académicas es inexistente o bien irrelevante; tal parecería, además, que cualquier análisis que cuestione la efectividad de la militarización para reducir la violencia es excluido de los planteamientos hoy debatidos.

En este sentido, como ya se dijo más arriba, la evidencia generada por el Programa de Política de Drogas del CIDE evidencia que podría haber datos sobre una preocupante relación entre el despliegue militar y el aumento de la violencia¹⁸¹. Como lo ha señalado Jorge Javier Romero:

Después de la primera intervención en Michoacán, se sucedieron los operativos, pero en lugar de que ese despliegue de fuerza redujera la violencia, esta se exacerbó, mientras que no se redujo la disponibilidad de drogas en ninguno de los dos lados de la frontera ni disminuyeron los delitos colaterales.¹⁸²

Y es que como se ha identificado en las investigaciones del Programa de Política de Drogas de dicha institución académica, el despliegue militar se ha caracterizado por ser reactivo y carente de planeación en sus

181. Atuesta, Laura, (2017, 1 de marzo). *op. cit.*

182. Romero, J. (2017, 16 de febrero) "El embrollo de la Seguridad Interior". *Sin Embargo*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2lQo5O3>

intervenciones, de tal modo que termina contribuyendo a reproducir la violencia. Lo dicen de forma clara Madrazo, Romero y Calzada:

El ínfimo porcentaje que representa el universo de combates resultantes de un actuar jurificado alerta sobre el alto grado de improvisación en el uso de la fuerza pública. Si bien la estrategia es agresiva por el despliegue y uso de la fuerza pública, es improvisada (o reactiva) en términos de su jurificación, la planeación y la investigación. Al menos la planeación y la investigación deberían ser las precondiciones para hacer un uso controlado y estratégico de la fuerza pública.¹⁸³

En otras palabras, el propio despliegue militar, al realizarse conforme a la lógica de la guerra y de la ocupación territorial, termina repercutiendo muchas ocasiones en una agudización de la violencia que no abona a la desarticulación de las estructuras donde la connivencia entre la delincuencia organizada y sectores del Estado conforma entramados que no se debilitan a base de enfrentamientos y fuerza letal.

Pese a esta evidencia empírica, la Ley de Seguridad Interior replica acríticamente la misma fórmula: en el diseño presente en cada una de las iniciativas, la declaratoria de afectación a la seguridad interior supone un despliegue intensivo de las fuerzas federales –principalmente de las castrenses– que no se acompaña de medidas destinadas a debilitar los circuitos de macrocriminalidad; es decir, de las estructuras que operan en las regiones del país donde la línea que separa a la delincuencia del Estado se ha vuelto borrosa o ha desaparecido.

Frente a este tipo de entramados delictivos altamente organizados, el mero despliegue de fuerzas castrenses de ocupación es insuficiente y resulta fundamental emprender investigaciones criminales complejas. En ese sentido, por ejemplo, la cooptación de corporaciones enteras de seguridad en el ámbito municipal, o bien de sectores relevantes de éstas en los niveles estatales y federal, no puede revertirse sólo desplegando militares y marinos pues combatir seriamente tales niveles de corrupción y connivencia demandaría actuar sobre todo en el ámbito de la justicia con investigaciones exhaustivas, que se articulen por ejemplo con las nuevas

183. Madrazo, A. *et al.* (2017, 1 de abril). *op. cit.*

instituciones del recientemente creado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Nada de esto se dice en las iniciativas.

Omisiones como ésta en las iniciativas revelan la verdadera intencionalidad detrás de la discusión: no se trata de una legislación que busque mejorar la seguridad y disminuir la violencia; más bien, estamos ante una pieza legislativa pensada y diseñada para satisfacer las exigencias de las Fuerzas Armadas.

Siendo así, es previsible que, de aprobarse una Ley de Seguridad Interior, ésta no reducirá la violencia. Esto inevitablemente se traducirá en que aumenten las violaciones a derechos humanos, lo que como enseña se verá es también una de las razones que fundamentan el rechazo a la posibilidad de que se legisle en materia de seguridad interior.

2.4.4. Riesgos para los derechos humanos

La aprobación de una Ley de Seguridad Interior incrementará las violaciones a derechos humanos, sin que en las iniciativas presentadas se adviertan medidas para incrementar el escrutinio en este renglón.

Como ya quedó señalado en el capítulo anterior, el despliegue castrense en el territorio nacional durante los últimos diez años incrementó los abusos y las violaciones a derechos humanos. Esto queda patente, más allá de toda duda, al revisarse las cifras de quejas interpuestas y recomendaciones emitidas por la CNDH contra la Sedena y la Semar. Si antes teníamos menos de 190 quejas por año y menos de 2 recomendaciones; hoy se presentan ante el ombudsman nacional cada año más de mil quejas y éste emite casi 15 recomendaciones por año, muchas de ellas por violaciones graves. Este aspecto ya se abordó con amplitud en el primer capítulo de este informe y, para ilustrar mejor, se añade como anexo una sistematización de las recomendaciones emitidas por CNDH a las Fuerzas Armadas en la última década.

La aprobación de una Ley de Seguridad Interior, a partir de las iniciativas que hoy se discuten, aumentaría las violaciones a derechos humanos como consecuencia de que las iniciativas no tienen en consideración el aumento de los abusos en los últimos diez años al diagnosticar la situación actual y, en consecuencia, no proponen medidas adicionales de rendición de cuentas para revertir los patrones de violación.

Respecto de lo primero, las iniciativas que hoy se discuten no incorporan en sus exposiciones de motivos el más mínimo reconocimiento al

legado de violaciones a derechos humanos que ha dejado la última década. Así como son omisas las propuestas en presentar evidencia empírica sobre el éxito de la militarización, también guardan silencio respecto del registrado aumento de las violaciones a derechos humanos.

Al omitir esta dimensión en su diagnóstico, las iniciativas fallan en diseñar mecanismos extraordinarios para vigilar el respeto a los derechos humanos, como los que serían necesarios frente a medidas inéditas como las declaratorias de afectación a la seguridad interior. A lo más que se llega, en algunas iniciativas, es a obligar a que la CNDH sea notificada del inicio de una declaratoria de afectación, sin que a esto se añada la obligación del Sistema Ombudsman de desplegar intensivamente a sus visitadores para que realicen sus labores de vigilancia, por ejemplo. Es decir, no se diseña ninguna medida adicional, como se verá enseguida al analizar más puntualmente las deficiencias de las iniciativas.

Este aumento en las cifras de abusos, cabe recordar, no es consecuencia de las desviaciones en que pueden incurrir algunos “malos” elementos de las Fuerzas Armadas. Es, ante todo, consecuencia directa de que la formación castrense no es la adecuada para la realización de tareas de seguridad. Como lo recalca la Oficina de Washington para América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés):

El Ejército y la Policía no son intercambiables. Las fuerzas militares están entrenadas para situaciones de combate en las que se usa la fuerza para oprimir a un enemigo armado. Por el contrario, la policía es un cuerpo civil, entrenado para manejar amenazas a la seguridad pública usando la menor cantidad de fuerza posible y combatir delitos con la cooperación de la población. Como lo han vivido los mexicanos por más de una década, hay riesgos inherentes a tener fuerzas con entrenamiento militar en contacto cercano con la población civil.¹⁸⁴

En este sentido, son muy ilustrativos y prácticamente únicos los testimonios de soldados recopilados en el proyecto periodístico “Cadena de Mando”, en los que estos aluden también a las difíciles condiciones que enfrentan

184. Suárez-Enriquez, X. et al. (2017, 8 de febrero) *La Ley de Seguridad Interior de México: pasando por alto los abusos militares en las operaciones de seguridad pública*. Washington Office on Latin America (WOLA). Puede consultarse en: <http://bit.ly/2uwkoAe>

cuando sus superiores les dirigen órdenes contrarias al respeto a los derechos humanos. Un militar identificado como José refirió en entrevista:

El mando se aprovecha de que tú como elemento andas en la calle, de que si te tumbaron a un compañero ya tienes rencor en contra del crimen. Entonces el mando te dice ‘no hay pedo, mátenlos, que no quede nada vivo, ustedes mátenlos, yo los pago’, porque haciendo memoria en el Ejército sí me tocó recibir esa orden, que no queden vivos, los muertos no hablan. Esa era la norma número uno, los muertos no hablan, los muertos no declaran. Esa es la uno. Ah, pero cuando ya todo sale mal, que se chinguen las escalas básicas, que se chingue la tropa. El mando se lava las manos.¹⁸⁵

Lo anterior es aún más preocupante por el contexto de impunidad que prevalece en México. Como ha dicho José Antonio Guevara, director de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH):

La impunidad en ese contexto parece ser una pieza clave para el funcionamiento de la política de seguridad. Resulta lugar común afirmar que la ausencia de castigo de los delitos en México es uno de los principales problemas del sistema de justicia. Los ciudadanos no denuncian por la falta de confianza en las instituciones, mientras que en los pocos casos que logran ingresar en la procuración de justicia no son profesionalmente investigados, menos llegan al conocimiento de un juez, las sentencias que se han emitido son irrisorias para el número de delitos cometidos y a las víctimas rara vez se les repara. Este panorama empeora cuando los responsables son agentes del Estado, y se torna aún más crítico cuando militares están involucrados, ya que prácticamente no hay acusados ni sentencias firmes en el país.¹⁸⁶

Adicionalmente, es relevante recordar que ha sido el propio mando del Ejército el que ha sugerido la incompatibilidad entre el respeto a los

185. Proyecto periodístico “Cadena de mando”, coordinado por Daniela Rea. Reportaje realizado como parte de la Beca Mike O’Connor del International Center for Journalists (ICJ) y de la Iniciativa para el Periodismo de Investigación en las Américas, que ICFJ tiene en alianza con Connectas. Puede consultarse en: <http://www.cadenademando.org/>

186. Guevara, J. (2017, 9 de enero) “Militares, derechos humanos y seguridad interior”. *Nexos*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/ziZeZJR>

derechos humanos y el acatamiento de las órdenes conferidas a los castrenses en las labores de seguridad. Así, por ejemplo, entrevistado por el periódico *El Universal*, el secretario de la Defensa llegó a decir:

[...] Están poniendo al Ejército en situaciones muy sensibles, vulnerables, delicadas, en las que nuestro personal ahora piensa si lo procesan por desobediencia, por no obedecer al Secretario, o lo procesan por violar derechos humanos. Creo que al soldado le conviene que lo procesen por desobediencia, pero al país no le va a convenir. ¿A quién le conviene un Ejército que no obedezca? ¿A quién le conviene un Ejército que no tenga disciplina? ¿A quién le conviene un Ejército que no esté entregado a su país, a su sociedad?¹⁸⁷

Este tipo de mensajes públicos, al ser emitidos por el alto mando y al presentar como una disyuntiva irresoluble el optar por los derechos humanos frente al cumplimiento del deber, en nada ayudan a que se asiente en las Fuerzas Armadas la cultura de los derechos humanos. Por el contrario, presagian un incremento de los abusos si se llega a aprobar una Ley de Seguridad Interior e incluso peores consecuencias. Erubiel Tirado ha advertido que declaraciones como ésta irrumpen:

[...] en algo más que una amenaza velada contra quienes considere sus opositores, sociales o políticos, al afirmar que no sabe de dónde viene eso de que se regresen a sus cuarteles (los militares), porque es la propia sociedad la que demanda su presencia en las calles [...]. De ahí a pensar que la “sociedad” pide a los militares quitar a los civiles del poder para “restaurar el orden” hay poca distancia, según nos lo muestra la experiencia histórica del hemisferio.¹⁸⁸

Tras diez años de doloroso aprendizaje no hay margen para la duda: a mayor despliegue militar, mayor riesgo para los derechos humanos. Cuando se estigmatiza como enemigos a quienes así lo señalan, se avizoran malos tiempos para la democracia.

187. Benavides C. (2015, 29 de junio) “Exige general Cienfuegos justicia en caso Tlatlaya”. *El Universal*. Puede consultarse en: <http://eluni.mx/1Tjq3gf>

188. Tirado, E. (2017, 19 de abril) “Relación equívoca entre Peña Nieto y las Fuerzas Armadas”. *Proceso*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/zotekS1>

2.4.5. Otras deficiencias en las iniciativas

En cualquier circunstancia, legislar en materia de seguridad interior habría generado preocupación desde la óptica de derechos humanos, pero en el actual contexto mexicano la preocupación se acrecienta dado que son múltiples las deficiencias y contradicciones en las iniciativas que se han presentado hasta ahora.

Enseguida destacaremos las siguientes deficiencias: imprecisión conceptual; definición no taxativa de amenazas a la seguridad interior; regulación inadecuada para el uso de la fuerza; inaplicabilidad del procedimiento administrativo ordinario; opacidad; procedimiento sin contrapesos; controles insuficientes; temporalidad indefinida; no sujeción al mando civil; facultades de inteligencia; amenazas a órganos constitucionales autónomos; sustitución de las autoridades civiles de investigación del delito; omisión de disposiciones para la transición y omisión de medidas que incentiven el fortalecimiento progresivo de las policías civiles.

2.4.5.1. Imprecisión conceptual

Aun cuando las iniciativas de ley tienen como objeto regular la seguridad interior, ninguna define con precisión este concepto; antes bien, la naturaleza ambigua de éste queda de relieve en las diferencias y discrepancias visibles en dichos proyectos.

De manera imprecisa, las iniciativas hacen referencia a lo que se debe entender bajo ese concepto, empleando un uso confuso de los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública desde sus respectivas exposiciones de motivos.

DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR EN LOS PROYECTOS DE LEY

PAN

Artículo 2. La seguridad interior es la función de seguridad nacional a cargo de la Federación que tiene como objeto preservar el orden constitucional, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y los derechos humanos en todo el territorio nacional para garantizar condiciones de desarrollo de la población.

DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR EN LOS PROYECTOS DE LEY	
PRD	Artículo 2. La seguridad interior comprende las preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías, bajo los supuestos comprendidos en las fracciones I, III, IV y VI del artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional.
PRI	Artículo 3. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: [...] III. Seguridad Interior: La condición que proporciona al Estado mexicano que permite salvaguardar la continuidad de sus instituciones y el desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional en beneficio de su población.

FUENTE: Elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior; énfasis añadido.

Esta imprecisión conceptual también se extiende respecto de lo que en las iniciativas se entiende como situaciones de hecho que justificarían el enfoque de seguridad interior. El cuadro siguiente da cuenta de la forma en que cada iniciativa propone conceptos diferentes:

DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR EN LOS PROYECTOS DE LEY	
PAN	El artículo 6 enumera las “afectaciones” a la seguridad interior. I. Actos tendentes a infiltrar o capturar las instituciones de seguridad nacional o de seguridad pública, de los órdenes federal, local o municipal; II. Actos tendentes a obstaculizar o impedir la prestación del servicio de seguridad pública por parte de las autoridades federales, locales, o municipales, o de otras funciones o servicios públicos pertenecientes a las áreas estratégicas o prioritarias previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; III. Actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades federales, locales o municipales, la administración o ejecución de programas de apoyo federal; IV. Actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades federales, locales o municipales la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en casos de emergencias o desastres naturales; V. Actos tendentes a consumir violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad en una entidad federativa, en un municipio, en una demarcación territorial de la Ciudad de México o en una Región del territorio nacional, y VI. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos en una entidad federativa, en un municipio, en una demarcación territorial de la Ciudad de México o en una Región del territorio nacional.

DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR EN LOS PROYECTOS DE LEY

PRD	<p>El artículo 4 enumera los “actos que pueden provocar afectaciones a la seguridad interior”.</p> <ol style="list-style-type: none">I. El impedimento de la ejecución regular de acciones por las autoridades competentes necesarias para la protección de la nación mexicana, frente a amenazas y riesgos internos derivados de la acción del hombre o de la naturaleza, con respecto de: a) La preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población; b) La operación regular de la infraestructura básica de comunicaciones, salud y protección civil, y c) La provisión de los bienes o servicios socialmente indispensables;II. La alteración de la paz pública que amenaza en forma grave la vigencia de los derechos humanos y sus garantías;III. La alteración del orden constitucional que socaba en forma grave y generalizada el funcionamiento regular de las instituciones de gobierno;IV. El impedimento o alteración de la forma democrática de organización política en los distintos órdenes de gobierno, yV. La generación de riesgo actual e inminente de secesión entre uno o más integrantes de la Federación señalados en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <p>Además, se incluyen en esta categoría los definidos en las fracciones III, IV, V, VI, VIII, IX, XI Y XII del artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, cuando generan o se desarrollan bajo las siguientes circunstancias de riesgo, en un municipio, una entidad federativa o una región determinada y expresamente se excluyen las movilizaciones de protesta social o que tengan un motivo político-electoral.</p>
PRI	<p>El artículo 7 enumera las “amenazas” a la seguridad interior.</p> <ol style="list-style-type: none">I. Actos violentos tendientes a quebrantar la continuidad de las instituciones, el desarrollo nacional, la integridad de la federación, el estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional o en alguna de sus partes integrantes;II. Presencia de fenómenos de origen natural o antropogénico, tales como una emergencia ambiental, biológica, nuclear, química, sanitaria o cualquier otra que ponga en peligro a la sociedad, sus bienes y a la infraestructura de carácter estratégico en áreas geográficas del país, yIII. Cualquier otro acto o hecho que ponga en peligro la estabilidad, seguridad o paz públicas en el territorio nacional o en áreas geográficas específicas del país.

FUENTE: Elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior; énfasis añadido.

.....

Como puede advertirse, las iniciativas presentan concepciones muy diversas respecto de cuáles son las situaciones que ameritan el enfoque de seguridad interior. Estos van desde la obstaculización de la ejecución de programas federales hasta la posible secesión de una entidad, pasan-

do por la atención a desastres naturales. Esta amplitud de situaciones da cuenta, precisamente, de la ambigüedad y laxitud inherentes al concepto de seguridad interior.

Así, las iniciativas de ley presentan problemas serios en cuanto a la definición de la categoría de seguridad interior y, por ende, respecto a su contenido y alcance; además, las propuestas generan confusiones al regular dentro de este concepto acciones que sustancialmente ya son abordadas por la Ley de Seguridad Nacional.

2.4.5.2. Definición no taxativa de amenazas a la seguridad interior

Otra de las deficiencias de las iniciativas tiene que ver con que el catálogo de las situaciones de hecho que pueden considerarse amenazas a la seguridad interior y motivar, por tanto, que en un municipio, región o estado de la República se decrete una afectación a ésta. Dicha enumeración es laxa y emplea conceptos demasiado amplios.

Por ejemplo, en la iniciativa del PRD, una “alteración a la paz pública” (artículo 4, fracción II) podría considerarse una amenaza de esta índole, si bien la propia iniciativa refiere expresamente que no se considerarán bajo este rubro movilizaciones de protesta social o aquellas realizadas por motivos político electorales.

En este orden de ideas, el ejemplo más claro de amplitud se encuentra en la iniciativa del diputado Camacho. En ésta, la definición de las amenazas a la seguridad interior no es taxativa; es decir, no se trata de un catálogo cerrado, sino que contiene una cláusula abierta, lo que puede permitir que situaciones de hecho no previstas expresamente en la ley sean invocadas como amenazas a la seguridad interior.

Esta deficiencia puede observarse en el artículo 7 de esa iniciativa, que señala:

Artículo 7. Son amenazas a la Seguridad Interior, siempre que superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes, las siguientes:

- I. Actos violentos tendientes a quebrantar la continuidad de las instituciones, el desarrollo nacional, la integridad de la federación, el estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional o en alguna de sus partes integrantes;
- II. Presencia de fenómenos de origen natural o antropogénico, tales como una emergencia ambiental, biológica, nuclear, química, sanitaria o cual-

quier otra que ponga en peligro a la sociedad, sus bienes y a la infraestructura de carácter estratégico en áreas geográficas del país, y

III. Cualquier otro acto o hecho que ponga en peligro la estabilidad, seguridad o paz públicas en el territorio nacional o en áreas geográficas específicas del país.

Notoriamente la fracción III de este artículo 7 es una cláusula abierta que posibilita la discrecionalidad al momento de establecer cuáles son las amenazas a la seguridad interior. Una formulación de esta naturaleza generaría incertidumbre respecto de un tema en extremo delicado.

2.4.5.3. Regulación inadecuada para el uso de la fuerza

Las iniciativas también son deficientes en la regulación del uso de la fuerza. Sobre este aspecto, debe recordarse que México carece a nivel federal de una ley que regule el uso de la fuerza pública, pese a que esto ha sido recomendado por diversas instancias internacionales. El propio Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos instó a México recientemente a adoptar una ley nacional sobre el uso de la fuerza por parte de servidores públicos en concordancia con los estándares nacionales y asegurar su efectiva implementación.¹⁸⁹

Frente a la ausencia de dicha Ley, las Fuerzas Armadas Mexicanas elaboraron su propio Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, el 30 de mayo de 2014¹⁹⁰. Dicho manual, que tiene el rango de un reglamento sin que esté revestido del rango de ley, fue diseñado por el Ejército, la Marina y la Fuerza Área sin que haya sido objeto de un escrutinio externo. Esto ha sido reconocido por el propio secretario de la Defensa Nacional, quien al respecto escribió:

Ante la ausencia de normatividad, la Secretaría de la Defensa Nacional, a nivel administrativo, emitió directivas y un manual sobre el uso de la fuer-

189. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sr. Zeid Ra'Ad Al Hussein y Respuesta del Estado mexicano, 2016.* (México: ONU, 2016) Recomendación 5, p. 10 Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tmVwuL>

190. Véase: <http://bit.ly/RKuvtn>

za para tratar de orientar a nuestro personal de cómo actuar en situaciones en las que se pone en riesgo su integridad física o la de terceros. Pero éstas son reglas meramente administrativas [...].¹⁹¹

Al haber sido hecho exclusivamente por el sector castrense, el manual incorpora algunos conceptos problemáticos para la perspectiva de los derechos humanos; esto ocurre, de forma significativa, con la habilitación que provee para que los elementos castrenses puedan usar la fuerza para neutralizar actos de resistencia no agresiva.

Sobre este particular, lo que el manual señala es que el uso de la fuerza “es la utilización de técnicas, tácticas, métodos y armamento, que realiza el personal de las fuerzas armadas, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave” (artículo 1). Particularmente, sobre los actos de resistencia no agresiva, el instrumento los define como toda aquella “conducta de acción u omisión que realiza una o varias personas, exenta de violencia, para negarse a obedecer órdenes legítimas comunicadas de manera directa por personal de las fuerzas armadas, el cual previamente se ha identificado como tal” (Art. 5-A-c). Frente a este tipo de resistencia, el manual autoriza el empleo de la “Fuerza no letal”, aunque más adelante enuncie de forma preocupante que: “ante una resistencia no agresiva se debe emplear métodos disuasivos mismos que pueden convertirse en métodos persuasivos, empleo de la fuerza no letal y fuerza letal, dependiendo de la evolución de la conducta que se presente en el caso particular” (artículo 8). Es decir, en los términos del Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas no se descarta la posibilidad de que los castrenses haga frente a resistencias no agresivas con la fuerza letal.

Este abordaje es preocupante desde la óptica de los derechos humanos, como ya se dijo Bajo la estricta aplicación de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad, es difícil pensar en alguna situación fáctica donde pueda justificarse el uso de la fuerza letal frente a un acto de resistencia no agresiva.

Más allá de que estas observaciones no pudieron formularse al manual al no haber sido objeto de deliberación pública, como ocurriría si una Ley de Uso de la Fuerza se discutiera en el Congreso, lo que aquí interesa seña-

191. Cienfuegos, Salvador. (2016, 5 de diciembre). *op. cit.*

lar es que esa misma conceptualización ha sido incorporada en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Por ejemplo, en la iniciativa del PRI, el artículo 3 fracción VIII entiende el “uso legítimo de la fuerza” en el contexto de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior como sigue:

VIII. Uso legítimo de la fuerza: utilización de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las fuerzas armadas y federales, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave.

De esta manera, se introduciría al nivel de una ley de alcance nacional los estándares sobre el uso de la fuerza que por sí y ante sí adoptaron las Fuerzas Armadas. Sobre el particular, es ilustrativo lo señalado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República:

[...] resulta especialmente delicado que dos de las iniciativas califiquen de “legítimo” el uso de la fuerza pública para controlar actos de resistencia no agresiva por parte de la población. Esto es cuestionable porque nuestro marco constitucional sólo faculta el uso de la fuerza pública en contra de civiles en casos sumamente restringidos, y nunca en contra de la población que realiza actos de naturaleza pacífica.

Aún más, de acuerdo con los Principios Generales del Derecho, puede interpretarse que el uso de la fuerza pública se califica después de que ésta ha sido ejercida. Es decir, no debe calificarse en la ley y tampoco antes de que se ejerza; pues solamente hasta que se hizo uso de ella, puede determinarse si fue un uso correcto o no, esto es, si su uso fue legítimo o ilegítimo –un ejemplo similar es la calificación de “legítima” defensa–.¹⁹²

La anotación del Instituto Belisario Domínguez es fundamental. El uso legítimo de la fuerza no sólo debe calificarse desde una perspectiva normativa *ex ante* sino ante todo desde una perspectiva de investigación *ex post*. Para ello se necesita mucho más que incorporar a nivel administrativo algunos estándares de fuente internacional; es indispensable, ante todo,

192. Galindo, C., *et al.* (2017). *op. cit.* 15-16.

fortalecer los mecanismos de investigación que deben activarse cuando en un evento hay indicios de que el uso de la fuerza fue excesivo o desproporcional; estos deben incorporar desde las medidas extraordinarias para reforzar la independencia de las instancias que investiguen, hasta el adecuado encuadramiento legal de los eventos (en temas como la responsabilidad de la cadena de mando, el correcto entendimiento del dolo y la culpa cuando un agente estatal emplea la fuerza letal), pasando por el aseguramiento expedito y conforme a la debida diligencia de la evidencia balística por expertos capacitados y ajenos a las Fuerzas Armadas, entre otros.

2.4.5.4. Inaplicabilidad del procedimiento administrativo ordinario

Otra deficiencia de las iniciativas es que todas coinciden en disponer que lo relacionado con la seguridad interior quedará exento de la aplicación de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. La iniciativa del PRI lo hace en el artículo 6; la del PAN en el artículo 7; y las del PRD en el artículo 11.

En principio, la inclusión de esta norma sugiere la intención de evitar que la aplicación de la Ley de Seguridad Interior sea objeto de impugnaciones litigiosas en aras de una mayor efectividad en su aplicación.

Sin embargo, al sustraer el ámbito de la seguridad interior de la aplicación de dicha ley, se puede socavar el principio de legalidad al que debe ajustarse toda actuación gubernamental y que precisamente busca resguardar el procedimiento administrativo. Aunado a ello, no es claro si la aplicación e interpretación de esta exclusión podría traducirse en que no puedan invocarse, ahí donde se decreta una afectación a la seguridad interior, instrumentos legales que han probado ser útiles para la defensa de derechos y que están estrechamente vinculados con la posibilidad de acudir al procedimiento administrativo.

Por ejemplo, no es evidente si en el contexto de la seguridad interior podrán ser activados los mecanismos que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que ha mostrado ser relevante para combatir la arbitrariedad en que pueden incurrir las dependencias de la administración pública federal, incluso en casos de violaciones a derechos humanos.¹⁹³

193. Véanse, por ejemplo, los casos de las mujeres indígenas otomíes del estado de Querétaro, Jacinta Francisco, Alberta Alcántara y Teresa González, quienes por virtud de la aplicación de la mencionada Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado obligaron a la Procuraduría General de la República (PGR), tras casi una década de litigio, a reconocer su inocencia y a que les reparara una parte del daño causado. Véase: <http://bit.ly/2uF8og3>

2.4.5.5. Opacidad

Las iniciativas hoy presentadas también propenden a la opacidad y dejan de lado las obligaciones del Estado respecto de la transparencia y la rendición de cuentas. Específicamente, la iniciativa del PRI, en su artículo 6, señala:

Artículo 6. La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de la ley de la materia y clasificada de conformidad con ésta y las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.

Al establecer de forma genérica que toda la información generada al aplicar la Ley de Seguridad Interior será considerada como de seguridad nacional, se abre la puerta a que prevalezca la opacidad.

Si bien es dable considerar que en algunos casos el derecho a la información pueda restringirse en aras de la seguridad nacional, la manera adecuada de hacerlo no es por medio de disposiciones genéricas sino a través de la más cuidadosa ponderación caso por caso. Máxime en entornos como el mexicano, donde la inclusión de preceptos normativos como el propuesto en la iniciativa que promueve el diputado Camacho podrían restringir *a priori* la intervención del órgano constitucional autónomo garante de la transparencia.

Más aun, en caso de que se aprobara una Ley de Seguridad Interior, sin duda en ese marco se generaría información cuya publicidad no sólo sería pertinente sino incluso indispensable a la luz de la experiencia acumulada durante la última década. Es el caso de la información que permitiría medir el índice de letalidad de las Fuerzas Armadas desplegadas por afectación a la seguridad interior o bien de la información asociada con los casos de violaciones graves a derechos humanos, que por su propia naturaleza no tendría que ser absolutamente reservada.

Al respecto, son ilustrativas las razones expuestas en los antecedentes de los Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (Principios de Tshwane)¹⁹⁴:

194. Emitidos el 12 de junio de 2013. Fueron redactados por 22 organizaciones durante un período de 2 años en los que se contó con la asesoría de más de 500 expertos de al menos 70 países. El proceso de redacción culminó con una reunión en la ciudad sudafricana de Tshwane, de la que estos principios tomaron su nombre. Cfr. <http://bit.ly/2tceZKK>

La seguridad nacional y el derecho a saber de la sociedad a menudo se consideran objetivos contrapuestos. Si bien a veces puede haber cierto grado de tensión entre el interés de un gobierno por preservar el carácter reservado de cierta información por razones de seguridad nacional y el derecho de la población a acceder a información en poder de autoridades públicas, un examen exhaustivo del pasado reciente indica que los intereses legítimos de seguridad nacional, en la práctica, se ven favorecidos cuando la sociedad está bien informada sobre las actividades del Estado, incluidas aquellas llevadas a cabo para resguardar la seguridad nacional.¹⁹⁵

Asumiendo a cabalidad la racionalidad detrás de estos principios, es evidente que la pretensión de restringir la transparencia en el contexto de la seguridad interior se torna preocupante.

2.4.5.6. Procedimiento sin contrapesos

Una deficiencia adicional de las iniciativas es que prácticamente todas proponen diseños conforme a los cuales el procedimiento para efectuar una declaratoria de afectación a la seguridad interior se realizaría sin suficientes contrapesos.

En la iniciativa presentada por el PRI –de acuerdo con los artículos 10, 11, 12 y 13– el presidente de la República por decisión propia, por solicitud de los gobernadores o de las legislaturas locales, podrá ordenar la implementación de acciones de seguridad interior, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional. Cuando estas acciones se estimen procedentes, dentro de un plazo no mayor a 72 horas se emitirá un acuerdo de “Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior” que se publicará en el *Diario Oficial de la Federación*.

En la iniciativa del PAN –artículos 16 a 25– se propone también que el procedimiento pueda iniciar a solicitud del presidente por decisión propia, por solicitud de los gobernadores o de las legislaturas locales, pero se faculta también al Senado para hacerlo. En esta propuesta, el procedimiento sería sustanciado por el titular de la Secretaría de Gobernación y requeriría el visto bueno del Comité de Seguridad Interior que la iniciativa

195. Principios globales sobre seguridad nacional y el derecho a la información (Principios de Tshwane). *Antecedentes y Exposición de Motivos*. (New York: Open Society Foundations, 2013). 6. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tceZKK>

propone crear, que estaría integrado básicamente por los titulares de las secretarías de Estado con funciones en el ámbito de la seguridad y la justicia, a las que se sumaría el presidente de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. Conforme a este diseño, a partir de las deliberaciones del Comité se formularía el proyecto de declaratoria de afectación a la seguridad interior que la Secretaría de Gobernación enviará al presidente de forma que éste, de estimarlo procedente, formalizaría la declaración en un decreto que tendría que publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

En la iniciativa del PRD—artículos 12 a 16—, se propone que la afectación a la seguridad interior se establezca por decreto que emita el presidente a solicitud expresa del titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa que su implementación afecte o de la mayoría de las dos terceras partes de los integrantes del Poder Legislativo de dicha entidad. También este diseño prevé que con antelación a la declaratoria presidencial la Secretaría de Gobernación convoque y escuche a un Consejo de Seguridad Interior, que incorpora a los mismos funcionarios que contempla la iniciativa panista, con el añadido de que introduce también a los gobernadores de las entidades federativas y los presidentes municipales de las zonas donde se presente la afectación a la seguridad interior.

Sin duda, de estos diseños legislativos el que más podría prestarse a decisiones arbitrarias del titular del Ejecutivo es el incluido en la propuesta del PRI. Faculta al presidente para que cuando así lo considere o se lo soliciten pueda decretar, tras una evaluación que no podrá extenderse más allá de las inmediatas 72 horas posteriores, una afectación a la seguridad interior que habilite el despliegue militar intensivo, puede prestarse a abusos. Máxime si como en esa iniciativa se propone, en el procedimiento de adopción de dicha decisión no concurren otros poderes que puedan fungir como contrapeso.

Este riesgo se agrava, además, con la ausencia de controles suficientes para vigilar la actuación de las fuerzas que se desplieguen como consecuencia de una afectación a la seguridad interior, como se verá enseguida.

2.4.5.7. Controles insuficientes

Aunque todas las iniciativas coinciden en diseñar un esquema que permita el despliegue extraordinario de fuerzas federales a cierta parte del territorio nacional, todas fracasan al momento de diseñar controles

extraordinarios que sean capaces de vigilar el respeto a los derechos humanos durante esos operativos intensivos.

La iniciativa del PRI es la más escueta en este rubro. Incluye sólo dos artículos –numerales 30 y 31– que tan solo disponen que se informará de los resultados al presidente de la República, por medio de la Secretaría de Gobernación, y que el titular de esta dependencia remitirá un informe a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

La propuesta del PAN establece un control legislativo atenuado en manos de la Comisión Bicameral, a la que le dota de diversas facultades (artículo 43). Éstas, sin embargo, no son lo robustas que se requeriría en términos de contrapeso. Implican sólo, por ejemplo, que el secretario de Gobernación presente a la Comisión un informe al término del plazo de la afectación (artículo 43, fracción III). Pero ésta sólo queda habilitada para formular observaciones (artículo 43, fracción IV), si bien se prevé que pueda proponer al Pleno que dictamine el fin de la declaratoria de afectación (artículo 43, fracción V).

La propuesta del PRD es un poco más amplia en este renglón. Incluye una sección entera sobre “Revisión, evaluación y control” –artículos 17 a 23– en la que, entre otras cosas, se dice que los mecanismos de revisión y evaluación serán interno y externos (artículo 17). En esta sección se propone, por ejemplo, que la Comisión Bicameral pueda citar a comparecer a los funcionarios integrantes del Consejo de Seguridad Interior (artículo 22, fracción I), solicitar informes (artículo 22, fracción II) y emitir recomendaciones (artículo 22, fracción III).

Como se ve, las iniciativas coinciden en ubicar a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional como el principal contrapeso cuando se decreta una afectación a la seguridad interior. Sin embargo, las facultades que a ésta se otorgan varían en cada propuesta: de ser prácticamente recipiente pasivo de informes como sugiere la iniciativa del PRI, en un extremo, hasta ejercer un acotado control como lo diseña la iniciativa del PRD, en el otro. Pero, de cualquier manera, las iniciativas no se caracterizan por habilitar un control legislativo que verdaderamente pueda llamar a cuentas a las autoridades a cargo de las acciones de seguridad interior que se realicen.

Lejos están las iniciativas de perfilar mecanismos de supervisión como los que Alejandro Madrazo sugiere para el supuesto de que se activara una suspensión de derechos:

(a) una supervisión legislativa sería que incluya la declaratoria de sesión permanente del Congreso mientras dure la suspensión; el nombramiento de una Comisión Ad-Hoc con facultades para investigar el desempeño de las Fuerzas Armadas en las tareas asignadas, incluyendo visitas in situ, acceso pleno a toda la información generada en las operaciones, así como la facultad para llamar a comparecer a cualquier funcionario involucrado, etc.; un impedimento para legislar en ciertas materias (seguridad pública, electoral, derechos fundamentales) mientras dure la suspensión correspondiente, etc.; y

(b) periodos cortos y con exigencia escalonada para su renovación. Así, por ejemplo, se puede aprobar la suspensión de garantías con la mitad más uno de los votos, pero sólo por tres meses; para un periodo mayor, se exige una supermayoría de 60%. Cualquier renovación de la suspensión exige mayorías crecientes y periodos más cortos hasta estabilizar las renovaciones en votaciones muy elevadas (85% del Congreso) por periodos muy cortos (mes con mes).¹⁹⁶

En este mismo orden de ideas, la ausencia de otros controles es especialmente preocupante. No se establecen, por ejemplo, controles judiciales adicionales como sería robustecer la presencia del Poder Judicial de la Federación en las zonas donde se decreta una afectación con la finalidad de acercar a los habitantes la protección de la justicia. Y en materia de derechos humanos el diseño es pobre: a lo más que se llega es a disponer que se notifique a la CNDH el inicio de operativos de seguridad para que ejerza “sus atribuciones legales” según el artículo 23 de la iniciativa del PAN, o para que agilice el “ejercicio de sus funciones constitucionales”, de acuerdo con el artículo 27 de la iniciativa del PRD. En el caso de la iniciativa del PRI, la CNDH ni siquiera es mencionada en alguno de los artículos.

Esta ausencia del ombudsman nacional es grave y ocurre como consecuencia de que las y los legisladores rehúyen a reconocer la magnitud de la crisis de violaciones a derechos humanos en el país. Como soslayan que el despliegue militar ha acarreado el aumento de los abusos, omiten diseñar controles extraordinarios que entrañen una vigilancia agravada

196. Madrazo, A. (2017, 21 de febrero) “La salida a nuestro problema de seguridad pública”. *Horizontal*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tnPBG3>

de la CNDH. Frente a un despliegue militar extraordinario, sería de esperarse que se propusieran paralelamente medidas extraordinarias como el envío de un cuerpo numeroso de visitadores especializados o bien facultar a la Comisión para vigilar las situaciones que se pretende regular mediante un monitoreo estrecho que le implicara, por ejemplo, emitir un informe especial sobre el cumplimiento de los derechos humanos al cabo de la afectación, allegar sus conclusiones a la Comisión Bicameral y al Consejo de Seguridad Interior o incluso emitir recomendaciones específicas sobre los impactos a los derechos de cada declaratoria. Nada de esto es contemplado en las iniciativas, que son magras y displicentes en este aspecto.

2.4.5.8. Temporalidad indefinida

La falta de definiciones claras en cuanto a la temporalidad es otro de los grandes defectos de las iniciativas, pues no establecen plazos acotados con tiempos estrechos. Tampoco establecen un esquema en el que las posibles prórrogas de los períodos de afectación tengan algún límite razonable ni mucho menos incluyen disposiciones que permitan un control progresivo cuando se extienda dicho plazo.

En este aspecto, la más preocupante de las iniciativas es sin duda la del PRI. En ésta se dice simplemente lo siguiente:

Artículo 14. La Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, previo análisis, podrá estar sujeta a modificaciones y prórrogas las veces que sean necesarias mientras subsistan las causas que le dieron origen. Las modificaciones y prórrogas deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

De este modo, la propuesta que impulsa el diputado César Camacho permite que la intervención federal extraordinaria generada por una declaratoria de afectación a la seguridad interior se prorrogue indefinidamente; es decir, por ejemplo, que el despliegue militar a una determinada región del país se prolongue de forma incesante. Con ello se genera una condición que no alienta al desarrollo de capacidades en las policías civiles, amén de que se abre la puerta a perpetuar la militarización. Se trata, como puede verse, de una de las deficiencias más preocupantes de las iniciativas.

2.4.5.9. No sujeción al mando civil

Otro aspecto deficiente que merece la pena abordar es el relacionado con la determinación de la autoridad que ejercerá el mando operativo durante el desarrollo de una declaratoria de afectación a la seguridad interior.

Se trata de un aspecto fundamental puesto que, como se dijo más arriba, cuando la SCJN avaló la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública como auxiliar de las autoridades civiles, dispuso enfáticamente que en tales contextos los castrenses debían subordinarse a los civiles. Empero, las iniciativas no dilucidan adecuadamente este aspecto, apartándose peligrosamente de lo dispuesto por la máxima autoridad judicial del país.

Así, la iniciativa del PRI expresamente adscribe a las Fuerzas Armadas las funciones de mando durante el despliegue de fuerzas federales que caracterizaría a una declaratoria de afectación a la seguridad interior. El artículo 19 de dicha iniciativa señala:

Artículo 19. Las Fuerzas Armadas sólo intervendrán cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes para contrarrestar la amenaza de que se trate, conforme al procedimiento siguiente:

- I. El Presidente de la República a propuesta de los Secretarios de la Defensa Nacional y Marina, designará a un Comandante de las Fuerzas Armadas participantes, quien dirigirá los grupos interinstitucionales que para el efecto se integren;
- II. El comandante elaborará el protocolo de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes;
- III. El protocolo contemplará la integración de grupos interinstitucionales, a fin de que cada una lleve a cabo la misión que se les asigne con base en las atribuciones y responsabilidades que les correspondan, coordinadas por el comandante, y

Las Fuerzas Armadas actuarán realizando las acciones descritas en el artículo 3, fracción I de la presente Ley.

De adoptarse una Ley de Seguridad Interior que incorporase esta norma, quedaría claro que se estaría entregando todo el mando y la conducción de la seguridad en las zonas involucradas a las Fuerzas Armadas. Ante ese panorama, sería de primera importancia contrastar ese diseño

con lo que la SCJN dispuso pues de manera expresa se rompería uno de los límites relevantes que ésta impuso a la intervención castrense en tareas ajenas a su mandato al garantizar jurídicamente la preeminencia de la cadena de mando militar. En pocas palabras, se materializaría una sustitución de los poderes civiles por los poderes castrenses.

2.4.5.10. Facultades de inteligencia

Un aspecto llamativo y preocupante de las iniciativas presentada por el PRI es la pretensión de regular nuevas facultades de inteligencia para el Ejército y la Marina respecto de la seguridad interior.

La iniciativa promovida por el diputado Camacho, en su artículo 28, habilita expresamente a las Fuerzas Armadas para realizar labores de inteligencia en materia de seguridad interior “considerando los aspectos táctico y operacional”, señalando que “podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información” (artículo 28).

La introducción de estas facultades es extraña. No se explica en la exposición de motivos si obedece a un diagnóstico poco favorable sobre las labores que desempeña el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), instancia que hoy realiza las tareas de inteligencia en el ámbito que pretende regularse bajo el concepto de seguridad interior. De otro modo, si se estimaran suficiente y satisfactoria la labor de este órgano de Estado sería incomprensible facultar a las Fuerzas Armadas para la realización de dichas tareas, pues sería bastante un diseño que incentivara la colaboración y la coordinación interinstitucional. Por otro lado, tampoco es claro si esta facultad tendría un impacto presupuestal y orgánico asociado con la creación formal de áreas de inteligencia militar que se ocupen de ejercitar esta función. Menos aún se explicita si esta medida deberá estar sometida al control judicial; pareciera que se trata de una facultad autónoma que podrían ejercer las Fuerzas Armadas sin necesidad de orden judicial.

Justamente por ello se ha señalado que con propuestas como ésta se busca que la Ley de Seguridad Interior autorice a las Fuerzas Armadas a intervenir las comunicaciones privadas ahí donde se declare que hay una afectación a la seguridad interior.¹⁹⁷

197. Atilano, T. (2016, 27 de diciembre). *op. cit.*

En los términos de las iniciativas, el desempeño de labores de inteligencia para la seguridad interior por las Fuerzas Armadas podría significar su incursión en ámbitos que les están vedados constitucionalmente, considerando que la definición de este concepto en las iniciativas es amplio y ambiguo.

En este mismo rubro, es relevante destacar también que otras iniciativas proponen también ampliar las atribuciones de los órganos de inteligencia, si bien no exclusivamente en relación con las Fuerzas Armadas. Así, por ejemplo, en sus artículos 32 y 41, la iniciativa del PAN faculta al Cisen para que pueda solicitar la intervención de comunicaciones privadas y la localización geográfica en Juzgados de Control, sin precisar con claridad si el ejercicio de esta prerrogativa se acotará a casos donde exista una investigación criminal en curso ni imponer ningún otro límite en razón de materia.

2.4.5.11. Amenazas a organismos constitucionales autónomos

En el caso de la iniciativa del PRI, llama la atención también la inclusión de un artículo que parece amenazar veladamente el ejercicio vigoroso de las facultades que la ley confiere a organismos constitucionales autónomos como los pertenecientes al sistema ombudsman.

De este modo, el artículo 29 de la iniciativa promovida por el diputado Camacho Quiroz señala:

Artículo 29. En materia de Seguridad Interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la presente Ley.

En el caso de las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, la colaboración se llevará a cabo en términos de los esquemas de colaboración y coordinación establecidos o que al efecto de establezcan. [sic]

Con esta redacción, la iniciativa abre la puerta para que se mine la autonomía del sistema ombudsman, entre otros, al establecer que los organismos autónomos deberán proporcionar la información que les requiera. A partir de esta formulación, por ejemplo, las Fuerzas Armadas podrían exigir legalmente a la CNDH que rompa el sigilo

de sus expedientes para entregar a los castrenses datos contenidos en sus expedientes de queja, sin que en realidad exista una justificación manifiesta para habilitar esta medida inédita, ni respecto del sistema ombudsman ni respecto de otros organismos constitucionales autónomos como los que garantizan los derechos políticos electorales o el derecho a la información.

2.4.5.12. Sustitución de las autoridades civiles de investigación del delito

En el caso de la iniciativa del PAN genera preocupación adicional la inclusión de articulado que abiertamente propone sustituir a las autoridades civiles no sólo en la función de seguridad sino incluso en la de investigación y persecución del delito.

En la propuesta que impulsa el senador Gil Zuarth, la enumeración de las facultades que tendrían la Fuerza Especial de Apoyo Federal y la Fuerza Armada Permanente cuando intervengan en las zonas abarcadas por declaratorias de afectación a la seguridad interior implica claramente una sustitución excesiva de facultades de autoridades civiles en tareas de persecución del delito. Por ejemplo, de adoptarse dicha iniciativa se facultaría a las Fuerzas Armadas para recibir denuncias si éstas no pueden ser formuladas ante el Ministerio Público; también a participar en la investigación del delito preservando hallazgos o entrevistando testigos, como se desprende del artículo 29, fracciones II, IV, VII y VIII.

La extensión de la intervención castrense sobre las tareas propias de la investigación del delito es sin duda excesiva y va más allá de lo que en su momento y bajo otro contexto validara la SCJN. De nueva cuenta se constituye una sustitución de poderes en la que instituciones civiles son suplantadas por la institución militar en la investigación.

2.4.5.13. Omisión de disposiciones para la transición

Otra deficiencia de las iniciativas es que ninguna establece con claridad el marco jurídico actual que permita transitar de la situación actual al esquema que se pretende regular con la Ley.

En otras palabras, las iniciativas no precisan qué ocurrirá en los estados o regiones del país donde las Fuerzas Armadas ya se encuentran desplegadas, pues no contemplan si en esos casos habrá procedimiento de revisión sobre la pertinencia de la continuidad del despliegue o si las

Fuerzas Armadas deberán replegarse hasta que se regularice el respectivo procedimiento mediante la emisión de las correspondientes declaraciones de afectación.

2.4.5.14. Omisión de medidas que incentiven el fortalecimiento de las policías civiles

Finalmente, sin duda una de las deficiencias más grandes de las iniciativas es que no incluyen medidas orientadas a propiciar el fortalecimiento de las policías civiles en aquellos lugares donde se decreta que hay una afectación a la seguridad interior.

Los esquemas propuestos en las iniciativas se limitan a regular el despliegue intensivo de las Fuerzas Armadas, dando a éstas la certeza jurídica que han demandado, sin incluir medidas encaminadas a que en dichas zonas las policías se fortalezcan paulatinamente para que, poco a poco, la presencia del Ejército y de la Marina se vaya haciendo innecesaria.

Con frecuencia, esta omisión se justifica aludiendo a que se trata de un tema que debe abordarse en una legislación diversa. Pero no puede obviarse que uno de los aprendizajes que ha dejado la década de la fallida Guerra contra el narcotráfico es que el abordaje fragmentado y parcial a los problemas de seguridad no ha abonado a desarrollar soluciones integrales.

En suma, como puede observarse, es claro que las iniciativas de Ley de Seguridad Interior que hoy se discuten presentan serias y profundas deficiencias. De aprobarse un dictamen sobre esta base se corre el riesgo de que dichas limitaciones trasciendan a la ley. En este sentido, vale la pena recoger las palabras del representante en México de la OACNUDH al comparecer ante el Senado de la República, quien tras advertir que la adopción de una Ley de Seguridad Interior perpetuaría un modelo de seguridad fallido, señaló también que:

[...] si a pesar de todo lo anterior el Estado mexicano decide adoptar una legislación sobre seguridad interior que reconozca la participación de las Fuerzas Armadas en tareas que le son impropias, es indispensable que a efecto de aminorar sus consecuencias negativas en materia de derechos humanos se garantice que la misma:

1. No implique una suspensión de derechos.

2. Sea compatible con los compromisos y obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.
3. Parta de supuestos claros, precisos y taxativos de instrumentación.
4. Obligue a especificar las causas y objetivos.
5. Defina medidas estrictamente necesarias, adecuadas y proporcionales a la situación que se pretende enfrentar.
6. Establezca que el llamado a las fuerzas militares sea el último recurso.
7. Defina de manera clara que las Fuerzas Armadas no pueden participar en tareas relacionadas con la investigación de los delitos, la regulación de las migraciones o actividades de inteligencia civil.
8. Establezca el retiro gradual, medible y con plazos definidos de las Fuerzas Armadas.
9. Prevea que cualquier involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública deberá tener una vigencia temporal breve y precisa.
10. Tutele que los despliegues militares se desarrollen bajo la coordinación y control efectivo de las autoridades civiles.
11. Contemple las obligaciones a cargo de los tres órdenes de gobierno.
12. Establezca mecanismos de rendición de cuentas reforzados, tanto internos como externos, que aseguren una supervisión rápida, independiente, imparcial y exhaustiva de las violaciones a los derechos humanos.
13. Defina estrategias especiales de supervisión por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
14. Precise la adopción de medidas específicas para garantizar el trabajo de las y los periodistas y de las y los defensores de derechos humanos.
15. Informe a la población de las medidas adoptadas y de las posibilidades y vitrinas para denunciar de forma segura y sin temores cualquier abuso.
16. Instrumente políticas especiales para la atención y garantía de los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.
17. Transparente e informe de manera constante el resultado de las acciones desplegadas y de los operativos implementados.

Por su parte, la CNDH formalmente dijo al Senado que:

[...] la seguridad vinculada a las personas debe estar a cargo de instituciones de carácter civil; nuestra Fuerza Armada debe volver, cuando las condiciones del país lo permitan, a las funciones que le son propias, pero bajo un programa gradual y verificable. El carácter extraordinario de su participación

en tareas de seguridad de las personas, sobre todo en su interacción con la población civil, no debe asumirse como algo permanente o promoverse que así sea”¹⁹⁸.

Y en este sentido, el ombudsman nacional destacó 10 puntos indispensables para el debate¹⁹⁹:

1. Tomar como premisa general el reconocimiento y respeto de la dignidad de las personas.
2. Preservar la vigencia del esquema de competencias y atribuciones que contemplar el artículo 21 constitucional en materia de seguridad pública, así como lo previsto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal, en lo concerniente a la seguridad interior y defensa exterior (es decir, que “la seguridad interior no debe rebasar los límites de la seguridad pública”).
3. Distinguir y acotar los conceptos de seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior.
4. Preservar el respeto al principio de legalidad que debe revestir todo acto de autoridad, en particular por lo que hace a los actos de molestia o incluso privativos que pudieran sufrir las personas.
5. Prevenir que se afecte o se propicie la afectación del legítimo ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión y manifestación.
6. Contemplar mecanismos de control institucional claros y de colaboración entre autoridades para la implementación, seguimiento y control de las acciones que se desarrollen.

198. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). “Algunas consideraciones ante las propuestas legislativas que se han formulado para la eventual emisión de una ley de seguridad interior en México”. Documento presentado en el Senado de la República, el 27 de febrero de 2017, p. 3. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2uztXOb>

199. *Ibid.* 4-7.

7. Fortalecimiento de las instituciones civiles de seguridad.
8. Definir los ámbitos temporal, especial y material de las acciones de seguridad interior, así como su difusión y publicidad.
9. Evitar que las Fuerzas Armadas participen en la prevención e investigación de los delitos.
10. No asumir bajo ningún supuesto que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas vinculadas a la seguridad de las personas pueda asumir carácter permanente.

Hasta hoy, ninguna de las iniciativas presentadas satisface estos 17 puntos concretos que la OACNUDH trajo al debate como parámetro frente a una eventual Ley de Seguridad Interior, ni mucho menos las 10 preocupaciones específicas de la CNDH. Este conjunto de cuestiones sería insoslayable, en caso de que contra toda evidencia y contra toda prudencia el Congreso sucumbiera a la presión castrense y avanzara en la aprobación de dicha norma. Al no estar garantizada la incorporación de estos puntos ni en el debate ni en el eventual dictamen, tanto por la premura como por la ausencia de una discusión integral, ambas instancias han llamado claramente a no aprobar la Ley de Seguridad Interior. Así, incluso en su intervención al presentar el más reciente informe anual de la CNDH, el ombudsman nacional expresó:

“[...] es preciso reiterar que la existencia de un marco normativo que regule las tareas que con carácter extraordinario llevan a cabo las fuerzas armadas desde hace más de diez años, respecto de la seguridad de las personas, no implica, por sí misma, la solución a la inseguridad, violencia y falta de acceso a la justicia que nuestro país enfrenta. La participación de las fuerzas armadas en tareas vinculadas a la seguridad de las personas no es lo más deseable, como tampoco lo es la emisión de la ley que se ha planteado”.²⁰⁰

200. Palabras del titular de la CNDH en la presentación del Informe Anual 2016 realizada en la Residencia Oficial de Los Pinos ante el Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, el 31 de marzo de 2017. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2oqvwZC>

A lo largo de este capítulo se ha hecho un recuento del debate sobre la Ley de Seguridad Interior. Tras analizar cómo surge por un inédito emplazamiento de las Fuerzas Armadas a los representantes populares, se han presentado en este texto los riesgos inherentes a la adopción de una norma de esta naturaleza. Así se ha destacado que una Ley de Seguridad Interior tendría serios problemas de inconstitucionalidad; que sería incompatible con el régimen internacional de derechos humanos que México se ha obligado a respetar; que no reduciría la violencia; que incrementarían las violaciones a derechos humanos y que partiría de iniciativas con notorias deficiencias.

A estas cinco contundentes razones podría agregarse otra. Una relevante que aquí no se analiza, por ejemplo, tiene que ver con que el impacto presupuestal del despliegue castrense, al aumentar las partidas que ejercen las Fuerzas Armadas, puede propiciar una inercia nociva. Como lo ha dicho Alejandro Anaya: “La estructura de incentivos para continuar en las calles para las Fuerzas Armadas ha cambiado mucho en los últimos diez años: más presupuesto, mejor equipo, más salario para los participantes en operativos y, quizá, sobre todo, mayor poder de veto”.²⁰¹

Pero quizá valga la pena concluir destacando otro argumento, muy vinculado con el origen de la discusión: su déficit democrático. Como se ha visto, las iniciativas en materia de seguridad interior no responden a un diagnóstico profundo y serio de la situación de violencia generalizada que vive el país, tras diez años de intensiva Guerra contra el narcotráfico, ni mucho menos a una sentida necesidad de la sociedad expresada de forma clara y articulada; más bien responden a una exigencia elevada de forma inusualmente pública por el propio sector castrense.

Este origen, lamentablemente, ha permeado el curso del respectivo proceso legislativo y ha mermado la legitimidad democrática de la discusión. No son las y los legisladores, consultando a la sociedad civil y a especialistas en el campo, quienes hoy fijan los contenidos de esa legislación; son el Ejército y la Marina las instituciones que, trastocando el siempre delicado balance de las relaciones cívico militares, fijan la agenda en la discusión.

201. Anaya, A. (2017, 11 de enero) “¿Ley de seguridad interna? Mejor las Fuerzas Armadas de regreso a sus cuarteles”. *La Silla Rota*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2tmxErs>

Por ejemplo, en vez de que las comisiones dictaminadoras hayan citado a los secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina para que en las cámaras de Diputados o de Senadores –en tanto recintos de la deliberación democrática– comparecieran en público a explicitar sus preocupaciones y planteamientos respecto de la Ley de Seguridad Interior, han sido dichos mandos castrenses quienes han citado en sus instalaciones a legisladoras y legisladores para fijar su posición sobre el tema. Estas reuniones se han realizado a puerta cerrada, sin ningún tipo de escrutinio público.²⁰²

Obviamente, un debate realizado en estas condiciones merma la legitimidad democrática del proceso. Esto es un riesgo en sí mismo. Lo dice con claridad Raúl Benítez Manaut:

Un debate profundo es necesario. Lo conceptual y doctrinal en lo militar y lo policiaco es básico. Se deben discutir tácticas y estrategias, y se deben tener en cuenta las capacidades reales de todas las instituciones de seguridad nacional, defensa, seguridad pública, inteligencia y judiciales. El problema está inmerso en un todo donde las partes no actúan solas. Pero principalmente, no se deben dejar de lado las contribuciones constitucionales de los últimos años que sellan el vínculo entre derechos humanos, leyes, y cuerpos de resguardo de la seguridad nacional y el orden público, como lo establece el artículo primero de la Constitución en sus reformas de 2011.²⁰³

Lo mismo hace la respuesta de actores políticos y castrenses frente a las voces que alertan sobre los riesgos de aprobar una ley que privilegie la certeza legal de las Fuerzas Armadas por encima del respeto a los derechos humanos y de la revisión integral de la política fallida de seguridad.

Por ejemplo, en las conmemoraciones del Día del Ejército, el general secretario de la Defensa Nacional se refirió a quienes advierten riesgos en la aprobación de esta ley, diciendo:

[...] a quienes por falta de información o tergiversación de la misma u otros intereses no visibles señalan que la iniciativa induce a la institucionaliza-

202. Cfr. Aranda J. *et al.* (2017, 7 de febrero) “Diputados abordan con titulares de Semar y Sedena ley de seguridad”. *La Jornada*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2vysxBo>

203. Benítez, R. (2017, 30 de enero) “Seguridad Interior: otro dilema del 2017”. *Nexos*. Puede consultarse en: <http://bit.ly/2jlekLf>

ción de militares en seguridad o a su militarización les aclaro que las Fuerzas Armadas Mexicanas creen, respetan e impulsan el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática.²⁰⁴

Como puede verse, aunque en la discusión pública sobre la ley se ha reiterado una y otra vez que señalar los riesgos de adoptar este marco legal no implica una descalificación a la relevante labor que realizan en diversas regiones del país bajo condiciones adversas hombres y mujeres de las Fuerzas Armadas, el mando del Ejército ha adoptado una posición defensiva en la que no es concebible el disenso democrático: así, quienes –como en el Centro Prodh en este informe– critican la perspectiva de la seguridad interior, son ignorantes, falsean los hechos o actúan guiados por intereses aviesos. En esos contornos discursivos no resulta sencillo discutir racionalmente las limitaciones y potencialidades de determinadas políticas públicas.

La falta de legitimidad democrática que merma el proceso legislativo en curso, aunada a las cinco razones que han sido expuestas en este capítulo, fundamentan el rechazo a la Ley de Seguridad Interior desde una perspectiva de derechos humanos. No son esas las coordenadas desde las que puede construirse en México una seguridad sin guerra. Las alternativas, más bien, requieren una aproximación renovada e integral a la generalizada violencia que vive el país, recogiendo los duros aprendizajes de una década de Guerra contra el narcotráfico. Como ha escrito Catalina Pérez Correa:

[...] Hacer legal lo que hoy es ilegal no es la respuesta y difícilmente servirá para construir policías funcionales o disminuir la violencia. Una década de fracaso tendría que convencernos que el rumbo emprendido no traerá paz.²⁰⁵

204. Cfr. Villa P. *et al.* (2017, 19 de febrero) “Ley de seguridad no busca militarizar al país: Salvador Cienfuegos”. *El Universal*. Puede consultarse en: <http://eluni.mx/2lA7Ovb>

205. Pérez, C. (2016, 18 de octubre) “Otro Golpe a la Constitución”. *El Universal*. Puede consultarse en: <http://eluni.mx/2doMosO>

CONCLUSIÓN

ALTERNATIVAS A LA GUERRA

CUANDO HACIA LA MITAD DEL SEXENIO DE FELIPE CALDERÓN COMENZABAN a ser claras las consecuencias de la política de seguridad adoptada por la administración, el Centro Prodh publicó el informe *¿Comandante Supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*.²⁰⁶

En aquella publicación advertimos los riesgos inherentes al despliegue castrense en tareas de seguridad:

La participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública e investigación de los delitos constituye [...] un riesgo para la vigencia de los derechos humanos en el país. Esta situación, grave por sí misma, es más preocupante [pues] están ausentes los controles civiles. Reestablecer el orden constitucional para que las Fuerzas Armadas se sometan al poder civil es una tarea que exige numerosos ajustes [...] Hoy cuando el Ejército está en las calles, recaba denuncias e investiga delitos, hoy cuando el Ejército detiene a las personas sospechosas de haber cometido un ilícito, es pertinente preguntar: ¿Cuál es el control del poder civil sobre los castrenses? ¿Qué factores pueden inhibir a un militar de cometer violaciones a derechos humanos de los civiles a quienes se “enfrentan” en el “combate” al narcotráfico?²⁰⁷

206. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., *¿Comandante Supremo? La ausencia de control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio del sexenio de Felipe Calderón*. (México: Centro Prodh, 2009). Puede consultarse en: <http://bit.ly/2uvZMb2>

207. *Ibid.* 59.

Lamentablemente, advertencias como las que entonces lanzó el Centro Prodh no fueron escuchadas. La política de seguridad centrada en el despliegue de las Fuerzas Armadas para el combate frontal al narcotráfico ha continuado y, como lo evidenciamos en este informe, hoy se intenta profundizar y perpetuar mediante una peligrosa Ley de Seguridad Interior.

Los argumentos sobre los problemas de inconstitucionalidad, inconventionalidad, ineficacia e incumplimiento de derechos humanos que tendría una legislación de esta índole son contundentes. Pero acaso lo sean más los testimonios de las víctimas que han experimentado directamente los abusos castrenses y su común secuela de impunidad. Testimonios de personas que el Centro Prodh ha acompañado en sus infatigables búsquedas de justicia: desde las víctimas de la llamada Guerra Sucia – como, por ejemplo, la familia Guzmán Cruz de la cual el padre y cuatro hijos fueron desaparecidos por el Ejército durante la década de los setenta– hasta Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, campesinos ecologistas de Guerrero torturados por elementos castrenses cuya lucha llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Testimonios que siguen surgiendo hasta el día de hoy, como por ejemplo los de las sobrevivientes de la masacre de Tlatlaya, en la que la dignidad de Clara Gómez y la labor del Centro Prodh permitieron comprobar que la unidad del Ejército involucrada había operado con la orden explícita de “abatir delincuentes en horas de oscuridad”.²⁰⁸

El modelo de seguridad imperante debe debatirse y reestructurarse. La salida inmediata del Ejército de las calles es imposible en regiones donde los hombres y las mujeres de las Fuerzas Armadas realizan una valiente labor en condiciones adversas. Empero, esto no significa que deban permanecer a perpetuidad en dichas tareas ni que todo nuestro sistema constitucional deba adaptarse a esa condición extraordinaria, sin diseñar contrapesos que tomen en cuenta el legado de abusos impunes que se han generado. Señalarlo así no implica descalificar infundadamente al Ejército y a la Marina; por el contrario, este llamado al debate sólo supone extraer los aprendizajes que deja una década de fallida Guerra contra el narcotráfico.

208. Cfr. Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir. op. cit.*

Al plantear estas cuestiones, a menudo se presenta la opción militarista como la única disponible. Pero esta reducción de la discusión es tendenciosa. Las alternativas han sido planteadas una y otra vez. Desde los puntos puestos en el debate público del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, hasta las propuestas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el documento “Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia”.²⁰⁹

En este escenario, no pueden soslayarse los aportes de los mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos.

Respecto de estos últimos, sus recomendaciones pueden resumirse en la propuesta de que se desarrolle un plan de retiro paulatino de la intervención castrense en tareas de seguridad, acompañado de una ruta de fortalecimiento progresivo de las instituciones civiles.

En ambos rubros hay tareas que aún deben acometerse. En cuanto al plan de retiro de las Fuerzas Armadas de las tareas que hoy realizan, es necesario terminar de hacer la evaluación del despliegue militar en las diversas zonas del país, reconociendo tanto los aprendizajes positivos como las lecciones negativas. No podrá hacerse un balance integral si, por un mal entendido respeto a las Fuerzas Armadas, se soslayan realidades como la posible incidencia del despliegue castrense en el repunte de la violencia registrado en algunas zonas de la República; o bien como la intervención de unidades enteras del Ejército en atrocidades sistemáticas, tales como las documentadas en algunas regiones. Tras efectuar este balance sería necesario también desarrollar un cronograma que, reconociendo las particularidades de cada región, establezca el plazo perentorio de máxima permanencia territorial en dichas zonas del Ejército y de la Marina.

Este plan de retiro tendría que ir acompañado del paulatino fortalecimiento de las policías civiles. El mejoramiento de los controles de confianza, incorporando criterios que incluyan el respeto a los derechos humanos como un factor a considerar para la depuración de los cuerpos, apunta en esa dirección. Pero también hay otras dimensiones que hasta ahora han sido ignoradas: revertir la ocupación de los mandos medios y superiores

209. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *et al. Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, (México: UNAM e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011). Puede consultarse en: <http://bit.ly/2uzm2Rj>

por directivos de extracción militar que reproducen la lógica bélica es un elemento relevante, lo mismo que asegurar que los controles se extiendan sobre todas las fuerzas policiacas, incluyendo por ejemplo a las policías ministeriales investigadoras del delito, que en no pocos estados de la República son parte activa del mundo delincuencia. En este sentido, el mejoramiento de los controles externos sobre las policías es también determinante; la figura de las auditorías externas a las policías, impulsada desde hace años por Insyde y otros expertos y expertas en nuestro país, adquiere en el mencionado contexto una importancia central.

Y sin duda, el corolario de estas mejoras requeridas tendría que ser el fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal del Estado mexicano. La violencia que generan los esquemas de macrocriminalidad predominantes en varias regiones del país no se resolverá con un despliegue militar que funciona en lógica de guerra, como una verdadera fuerza de ocupación que desplaza a las autoridades civiles cuando han sido rebasadas o cooptadas. Este tipo de medidas de fuerza no serán efectivas para desarticular estructuras delictivas de gran calado, que sólo podrán sucumbir cuando se realicen investigaciones exhaustivas que identifiquen a los máximos responsables, afectando los flujos económicos y políticos que mantienen esos circuitos criminales. La transición hacia una Fiscalía General de la República que sea verdaderamente autónoma y que desarrolle capacidad para encabezar investigaciones de este corte es determinante en este sentido.

En suma, como puede verse, las alternativas existen. Hace falta voluntad política para recogerlas y corregir el rumbo.

Trabajar por un cambio en la política de seguridad no es una tarea sencilla; en ocasiones, como en el caso de la Ley de Seguridad Interior, supone más resistir los retrocesos que construir los caminos para avanzar la agenda de los derechos humanos. Transformar un modelo de seguridad que se nutre del miedo y de la incertidumbre es una labor a contracorriente. Sin embargo, en aspectos como revertir el protagonismo militar, esta tarea puede nutrirse de la sinergia natural que genera respecto de las labores impulsadas por quienes trabajan para la consolidación de la democracia en México. En efecto, la profundización de la militarización no sólo entraña riesgos para los derechos humanos y no sólo se traduce en políticas de seguridad inefectivas: también pone en juego los balances indispensables para la vida democrática. Cuando las Fuerzas Armadas se saben habilitadas

para exigir en el espacio público a los actores políticos una ley a modo, no se anuncian épocas halagüeñas para una democracia aún no consolidada como lo es la mexicana.

En este sentido, la constante militarización ha generado incentivos políticos perversos que en la vía de los hechos se han materializado en que los gobiernos estatales y municipales se desentiendan negligentemente de su deber de profesionalizar y depurar a sus corporaciones. Una posible Ley de Seguridad Interior perpetuaría estos incentivos.

Nuestro andamiaje normativo previó desde hace más de veinte años la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, que con el paso del tiempo se convirtió en poco más que un ente que reparte recursos y que genera cifras. Frente a la crisis que vive el país, resulta claro que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública no se ha conformado como un espacio que construya la política pública, que diseñe estrategias y que evalúe tanto lo que ha funcionado como lo que ha fracasado. En estos términos, cuando sostenemos que los esfuerzos legislativos deben ir encaminados al fortalecimiento de las instituciones civiles de seguridad, nos referimos también a que el Poder Legislativo debería impulsar una evaluación que explique por qué no ha sido exitoso el referido sistema con miras a su rediseño y reconstrucción.

En vía de consecuencia, el Congreso de la Unión debería considerar abrir a discusión democrática la posible reglamentación del artículo 21 constitucional que, al ser reformado en el 2008, puso especial énfasis en que las instituciones de seguridad serían del orden civil.

Asimismo, sería preciso abrir a debate el propio paradigma prohibicionista contra el narcotráfico, pues ha ido acompañado de una idea bélica y -por lo tanto- militarista. Diez años de lucha contra el crimen organizado dan cuenta de que esta guerra no se ha ganado, del mismo modo que la violencia no ha disminuido.

Para el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez el cambio en la política de seguridad es urgente; tras la década de pérdida, es de esperar que finalmente sea atendida esta urgencia, cada vez reconocida por más sectores.

Hay que decirlo claramente: una Ley de Seguridad Interior no es la legislación que México necesita para garantizar la seguridad y disminuir la violencia, pues su aprobación pondría en riesgo el respeto a los derechos humanos.

Esta amenaza se vuelve más grave dado que el marco jurídico nacional en materia de derechos humanos no ha sido fortalecido, pues apenas se aprobó la ley general para prevenir y sancionar la tortura, no así la de desaparición forzada ni tampoco una para regular adecuadamente el uso de la fuerza. Respecto de esta última, en el contexto mexicano su contenido no debería relacionarse sólo con la incorporación de los principios a los que debería sujetarse tal uso, sino que también tendría que incluir esquemas de supervisión externa especializada y mecanismos aptos para verificar de forma independiente el empleo de la fuerza, una vez que se ha hecho uso de ella cuando existan datos de un posible uso legítimo. Es decir, el momento en el que resultaba funcional la sola adopción de protocolos para incorporar principios ha quedado rebasado; hoy se necesitan también lineamientos claros para que las evaluaciones e investigaciones sobre casos de uso arbitrario de la fuerza se realicen con solvencia técnica e independencia, de modo que los casos de violaciones a derechos humanos no queden impunes y generen aprendizaje institucional.

Los organismos civiles, como el Centro Prodh, respetamos la valiente labor que día a día realizan los hombres y mujeres que integran las Fuerzas Armadas. En esa misma medida rechazamos tajantemente la violencia inhumana que desatan las organizaciones delictivas. Pero con la misma convicción estimamos que las consecuencias de legislar con premura esencialmente para dotar a las Fuerzas Armadas de la certeza jurídica que sus mandos reclaman, sin atender otras preocupaciones y sin ponderar lo que ha significado su despliegue los últimos años, inevitablemente repercutirá de forma negativa en los derechos humanos.

Cuando el Constituyente de 1857 discutió el artículo 129, que hasta el presente regula las tareas de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, Ponciano Arriaga reflexionó:

[...] será imposible, de todo punto imposible, que la autoridad política se moralice y recobre sus legítimos derechos si ha de estar teniendo frecuentes ocasiones de entrar en comercio de condescendencias, debilidades y funestas consideraciones con el poder militar.

Visionario, Ponciano Arriaga coincidía con señalamientos como los que en la actualidad formulan la Comisión Interamericana o la ONU: las

corporaciones civiles no mejorarán si en la vía de los hechos son fortalecidas las Fuerzas Armadas. Saludamos este debate y hacemos votos para que no sólo una voz sea atendida en el actual debate sobre la Ley de Seguridad Interior, de suerte que no por legislar a partir de la visión castrense se pasen por alto las obligaciones de México en materia de derechos humanos.

ANEXOS

ANEXO 1: RECOMENDACIONES INTERNACIONALES A MÉXICO EN MATERIA DE SEGURIDAD Y FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES CIVILES

Tanto el Sistema Universal como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos han sido enfáticos en señalar las preocupaciones y riesgos para los derechos humanos –y en general, para la vida en democracia– que conlleva el involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. Por ello han recomendado a México en diversas ocasiones que las tareas de seguridad pública sean exclusivas de las policías (las cuales deben estar fortalecidas, reguladas de manera adecuada y contar con mecanismos de control y transparencia, entre otras) y no de las Fuerzas Armadas, por lo que resulta esencial el retiro paulatino de éstas de las tareas de seguridad que actualmente realizan. A continuación presentamos las principales recomendaciones:

CIDH. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO (DESPUÉS DE SU VISITA <i>IN LOCO</i> EN SEPTIEMBRE DE 2015)	
31 de diciembre de 2015	
DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Este contexto de lucha contra el narcotráfico y la consecuente militarización de zonas del país ha resultado en varias ocasiones en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad. Es decir, la atribución a las fuerzas armadas de roles que corresponderían a las fuerzas policiales civiles y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas partes del país, han dado lugar a mayores violaciones de derechos humanos. (Párrafo 88)</p>	<p>La CIDH considera indispensable que el Gobierno federal presente un plan concreto y por escrito sobre el retiro gradual de estas tareas [de las fuerzas armadas en tareas de seguridad], que por su naturaleza corresponderían a la policía. Párr. 8g</p> <p>Frente la situación de militarización que atraviesa México, la Comisión Interamericana manifiesta su preocupación ante la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponderían exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión y la Corte han señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno. (Párrafo 9i)</p>

Diciembre de 2015

DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>México reporta que la perspectiva militar adoptada por el Ejecutivo para abordar los retos enfrentados en materia de seguridad se caracteriza por ser excepcional, complementaria, a solicitud de las autoridades civiles, “únicamente cuando sea necesario”²¹⁰. En su informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México del 2015, la Comisión aborda a profundidad la experiencia mexicana al optar por una mayor intervención militar en su “guerra contra el narcotráfico” y la violencia, la cual ha venido aparejada por graves violaciones a los derechos humanos producto del incremento en el uso excesivo de la fuerza²¹¹. CIDH advirtió no observar iniciativa alguna que sugiera el retiro gradual de la Fuerzas Armadas mexicanas de las tareas ordinarias de seguridad ciudadana, por lo que consideró vital que el Gobierno federal diseñe planes concretos que contemple la devolución de dicha función a las fuerzas de policía civil. (Párrafo 44)</p>	<p>La CIDH enfatiza enérgicamente que la seguridad y el orden interno deberán ser “competencia exclusiva de cuerpos policiales civiles debidamente organizados y capacitados, y no así de fuerzas armadas militares”. (Párrafo 49)</p>

210. Respuesta de México al cuestionario de consulta sobre el uso de la fuerza formulado por la CIDH. Pág. 12.

211. CIDH, Situación de derechos humanos en México, 31 de diciembre de 2015, párrafos 17-18, 20, 60-65. En este informe, la CIDH refiere que, según la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), hasta julio de 2015 se reportaban 3.227 detenidos, y además cita un estudio realizado por especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) que muestra el índice de letalidad del ejército en 7.7 civiles muertos por cada herido en el 2013, escalando a 11.6 en el primer trimestre del 2014.

RECOMENDACIONES A MÉXICO DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, SR. ZEID RA'AD AL HUSSEIN, RESULTADO DE SU VISITA OFICIAL AL PAÍS EN OCTUBRE DE 2015

Declaración al término de su visita, 7 de octubre de 2015.
Recomendaciones finales: Marzo de 2016

DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>[...] Muchas desapariciones forzadas, actos de tortura y ejecuciones extrajudiciales presuntamente han sido llevadas a cabo por autoridades federales, estatales y municipales, incluyendo la policía y algunas partes del Ejército, ya sea actuando por sus propios intereses o en colusión con grupos del crimen organizado [...] Las problemáticas se han acrecentado tanto, que para cualquier gobierno sería una tarea abrumadora solucionarlas, pero el gobierno que lo logre – el que reforme radicalmente la policía, haga funcionar la justicia, aplaste el índice de criminalidad y encarcele a los criminales, el que regrese al Ejército a los cuarteles, proteja a las personas marginadas, trabaje duro para reducir la violencia contra las mujeres – ése es el gobierno que la nación necesita y quiere.</p>	<p>Adoptar un cronograma para el retiro de las fuerzas militares de las funciones de seguridad pública y fortalecer de manera urgente la capacidad de la policía para llevar a cabo sus funciones de seguridad pública en línea con las obligaciones de derechos humanos, incluyendo el desarrollo de un marco legal sobre el uso de la fuerza.²¹²</p> <p>Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:</p> <p>4. Seguridad pública en línea con los derechos humanos: Complementar los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno para promover un enfoque de seguridad ciudadana en la seguridad pública con mayores medidas para asegurar que las políticas de seguridad pública y las instituciones que las ejecutan cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos y garantizar una efectiva rendición de cuentas por violaciones cometidas por miembros de las fuerzas armadas.</p>

212. “Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, al término de su visita a México”. Palabras pronunciadas por el Alto Comisionado en conferencia de prensa, en la Ciudad de México, el 7 octubre de 2015. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1Nq6tF>

RELATOR ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS MICHEL FORST, INFORME DE CIERRE DE MISIÓN. VISITA A MÉXICO.

24 de enero de 2017

DIAGNÓSTICO

Estoy al tanto de los retos que conllevan la posición geográfica de México y la compleja dinámica de los carteles de drogas y crimen organizado en el país. Sin embargo, el uso de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad pública y la falta de un programa para el regreso a un enfoque de seguridad completamente civil levanta varias preocupaciones en términos de gobernanza democrática. Sin tampoco haber puesto fin a la violencia. [...]

Los defensores de derechos humanos que luchan contra la impunidad también han enfrentado retos en el acceso a la información pública en poder de las fuerzas armadas.

RECOMENDACIÓN

*Pendiente la presentación de su Informe y recomendaciones ante el Consejo de Derechos Humanos.

INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, SUMARIAS O ARBITRARIAS, CHRISTOF HEYNS, VISITA A MÉXICO. A/HRC/26/36/ADD.1

28 de abril de 2014

DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>El Relator Especial observa además que es bien sabido que, en cualquier país, a los soldados que realizan labores policiales les cuesta mucho renunciar al paradigma militar. [...] El Relator Especial advierte que la aplicación de un enfoque militar al mantenimiento de la seguridad pública puede crear una situación en que la población civil se vea expuesta a toda una serie de atropellos. Además, no hay suficiente rendición de cuentas por esos actos en el sistema de justicia militar, el cual carece de independencia y transparencia y ha sido sistemáticamente incapaz de enjuiciar de manera efectiva a los soldados acusados de haber cometido abusos graves. Estos problemas son particularmente acuciantes en México y deben ser objeto de medidas inmediatas. (Párrafo 21)</p>	<p>Para alejarse del paradigma militar es importante centrarse en el fomento de la capacidad de las autoridades civiles –como los jueces, los fiscales, la policía judicial y demás funcionarios del poder judicial– para prevenir, investigar y enjuiciar los delitos. (Párr. 25)</p> <p>Será de primordial importancia para México y sus vecinos –de hecho, para la causa de la protección del derecho a la vida en todo el mundo– que México realice un esfuerzo concertado para apartarse de los sistemas de justicia militar y recurrir en su lugar a la justicia civil. (Párrafo 90).</p> <p>Deberían adoptarse todas las medidas necesarias, con efecto inmediato, para que la defensa de la seguridad pública esté en manos de civiles y no de las fuerzas de seguridad militares. (Párrafo 103)</p>

INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, JUAN E. MÉNDEZ. MISIÓN MÉXICO, A/HRC/28/68/ADD.3

29 diciembre 2014

DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>La militarización de la seguridad pública se mantiene como estrategia, ya que más de 32.000 militares aún cumplen tareas propias de corporaciones civiles. También se incorporaron militares retirados o en licencia a corporaciones civiles de seguridad y se creó una Gendarmería con entrenamiento militar, lo que compromete los principios que deben regir la fuerza pública y las garantías de los detenidos. (Párrafo 22)</p>	<p>Retirar definitivamente a las fuerzas militares de labores relacionadas con la seguridad pública y restringir su participación a operaciones de apoyo con supervisión de órganos judiciales civiles. (Párrafo 83)</p>

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. INFORME DEL RELATOR ESPECIAL
SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES
FUNDAMENTALES DE LOS INDÍGENAS, SR. RODOLFO STAVENHAGEN
ADICIÓN MISIÓN A MÉXICO E/CN.4/2004/80/ADD.2.**

23 de diciembre de 2013

DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Numerosas organizaciones de derechos humanos señalaron al Relator Especial que los militares en ocasiones participan en tareas de orden civil en materia de seguridad pública e investigación judicial, al margen de su mandato constitucional, lo que se concreta en acciones tales como numerosos retenes y revisiones en carreteras y caminos, detenciones y retenciones arbitrarias, revisión corporal y de pertenencias, incursión a comunidades y cateo de propiedades, interrogatorios intimidatorios, amenazas de muerte, ejecuciones extrajudiciales o sumarias, acoso y abuso sexual a mujeres indígenas, por mencionar sólo algunas de las denuncias. (Párrafo 45)</p>	<p>Cuando así lo demanden las comunidades indígenas, el ejército deberá ser replegado de las inmediaciones de las comunidades indígenas y su presencia y actividades en zonas indígenas deberán ser estrictamente compatibles con sus deberes constitucionales. (Párrafo 99)</p>

**CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO
SOBRE LAS DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS
ADICIÓN MISIÓN A MÉXICO. A/HRC/19/58/ADD.2.**

20 de diciembre de 2011

DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>En diciembre de 2006, el Gobierno federal decidió desplegar a las Fuerzas Armadas para realizar labores de seguridad pública. De acuerdo con la información recibida, las Fuerzas Armadas no se limitan a actuar como auxiliares de las autoridades civiles y a aceptar sus órdenes (como lo establecen la Constitución y los criterios de la CIDH), sino que realizan tareas que corresponden exclusivamente a las autoridades civiles. Estas operaciones consisten en el despliegue de miles de militares en zonas urbanas o en puntos estratégicos como carreteras y puestos de control y el registro de casas, individuos y automóviles, en muchas ocasiones sin contar con una orden judicial dictada por una autoridad civil competente [...] (Párrafo 23)</p> <p>La lógica y entrenamiento del ejército y la policía son diferentes y por lo tanto los operativos militares desplegados en el contexto de la seguridad pública deben ser estrictamente restringidos y adecuadamente supervisados por autoridades civiles. No es de extrañar que el número de quejas recibidas por la CNDH relacionadas con la Sedena. (Párrafo 25)</p>	<p>El Grupo de Trabajo recomienda considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas. (Párrafo 90)</p>

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN, FRANK LA RUE ADICIÓN MISIÓN A MÉXICO. A/HRC/17/27/ADD.3.

19 de mayo de 2011

DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>[...] esta Relatoría lamenta la información recibida sobre hostigamientos y agresiones cometidas contra periodistas que cubren temas de seguridad pública, atribuidas a miembros de las fuerzas del orden, tanto de las fuerzas armadas como de las policías. (Párrafo 28)</p>	<p>[...] tanto las fuerzas armadas como los cuerpos policiales deben colaborar ampliamente con las investigaciones de los organismos públicos de derechos humanos y de los órganos de control interno a efecto de que se deslinden las responsabilidades de las y los funcionarios que deshonran a las instituciones que han sido concebidas para garantizar la seguridad de las personas. (Párrafo 30)</p>

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO CABRERA GARCÍA Y MONTIEL FLORES VS. MÉXICO, SENTENCIA DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2010 (EXCEPCIÓN PRELIMINAR, FONDO, REPARACIONES Y COSTAS)²¹³

26 de noviembre de 2010

DIAGNÓSTICO

La Corte considera que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos [...]. (Párrafo 86)

Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas. (Párrafo 88)

213. En referencia a la presencia de elementos del Ejército como elementos a considerar en el contexto en el que ocurrieron las violaciones a derechos humanos de casos en que sentenció al Estado mexicano, la Corte IDH señaló lo siguiente: "Entre las formas de violencia que afectan a las mujeres en el estado de Guerrero se encuentra la 'violencia institucional castrense'. La presencia del Ejército cumpliendo labores policiales en el estado de Guerrero ha sido un tema controvertido en relación con los derechos y libertades individuales y comunitarias, y ha colocado a la población en una situación de gran vulnerabilidad, afectando a las mujeres de una manera particular." Cfr. Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra vs México*, sentencia de 31 de agosto de 2010. Párr. 71. Puede consultarse en: <http://bit.ly/1cJdDuB>. Corte IDH. *Caso Fernández Ortega y otros vs México*, sentencia de 30 de agosto de 2010. Párr. 79 Puede consultarse en: <http://bit.ly/1IVMRv4>

**CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE
LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES, SR. JORGE BUSTAMANTE.
ADICIÓN MISIÓN A MÉXICO. A/HRC/11/7/Add.2**

24 de marzo de 2009

RECOMENDACIÓN

El Relator Especial observa la participación de las fuerzas armadas y el personal de seguridad privada en la gestión de los migrantes, práctica que no les está permitida en virtud del derecho internacional ni la legislación federal. Recomienda que México y, más concretamente, el Instituto Nacional de Migración adopten las medidas necesarias para que las autoridades competentes lleven a cabo exclusivamente el control de la migración y el aseguramiento de los migrantes y que se denuncie rápidamente cualquier violación en ese sentido. (Párrafo 90)

**ALTA COMISIONADA DE LA ONU PARA LOS DERECHOS HUMANOS,
LA SEÑORA LOUISE ARBOUR, AL TÉRMINO DE SU VISITA A MÉXICO.**

8 de febrero de 2008

DIAGNÓSTICO

Durante mi visita he visto y escuchado que la situación de los derechos humanos en el ámbito nacional plantea persistentes preocupaciones en varias áreas. Entre los principales temas que me presentaron estuvo el uso de los militares que toman parte en actividades destinadas a hacer cumplir la ley. Quiero enfatizar que la primera obligación del Estado es proteger y defender la vida y la seguridad física. En una situación de serios desafíos a la autoridad del Estado de parte de organizaciones fuertemente armadas y de severas deficiencias en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluyendo una corrupción extendida, reconozco el dilema al que se enfrentan las autoridades en el cumplimiento de su responsabilidad por proteger. Sin embargo, utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado –en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley.

RECOMENDACIÓN

La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo. Mientras tanto, los tribunales civiles deben tener jurisdicción sobre los actos del personal militar que desarrolla funciones para hacer cumplir la ley, y deben estar disponibles recursos efectivos ante las violaciones de derechos humanos perpetradas por personal militar.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA DETENCIÓN ARBITRARIA ACERCA DE SU VISITA A MÉXICO. E/CN.4/2003/8/ADD.3

17 de diciembre de 2002

RECOMENDACIÓN

El Grupo de Trabajo cree conveniente insistir en la necesidad de que se observe una estricta separación entre tareas militares y tareas policiales en funciones de orden público.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. INFORME PRESENTADO POR LA RELATORA ESPECIAL SOBRE TRABAJADORES MIGRANTES, SRA. GABRIELA RODRÍGUEZ PIZARRO. ADICIÓN VISITA A MÉXICO. UN Doc. E/CN.4/2003/85/ADD.2.

30 de octubre de 2002

DIAGNÓSTICO

[...] a la Relatora Especial le preocupa que el aumento de controles y de presencia de fuerzas armadas puedan tener impactos negativos tanto para los migrantes internacionales como para los propios mexicanos que se dirigen al norte del país. (Párrafo 39)

RECOMENDACIÓN

La Relatora Especial también anima el Gobierno mexicano a capacitar a los elementos de la PFP involucrados en la labor de apoyo al INM en materia de gestión migratoria y derechos humanos y a limitar la intervención de otras fuerzas armadas o de seguridad pública en actividades de control migratorio. (Párrafo 51)

INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA INDEPENDENCIA DE LOS MAGISTRADOS Y ABOGADOS, SR. DATO'PARAM COOMARASWAMY, E/CN.4/2002/72/Add.1

24 de enero de 2001

DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Se expresó preocupación por la impunidad de las violaciones de los derechos humanos y por los delitos cometidos por militares. Se informó al Relator Especial de que, en términos generales, son los militares y no el ministerio público quien investiga los casos. Muchos consideran que los tribunales militares no son independientes ni imparciales. Hay quienes piensan que dejar el enjuiciamiento de los delitos comunes cometidos por militares en manos de ellos mismos repercutirá negativamente en el derecho a la justicia. Párr. 117.</p> <p>En este sentido, el Relator Especial tuvo conocimiento de que, de ordinario, las autoridades civiles solicitan la ayuda de los militares, lo que ha provocado un incremento de las denuncias de violación de los derechos humanos. Se señalaron a la atención del Relator Especial las bases de operaciones mixtas, de las que forman parte militares, agentes de la seguridad pública del Estado, de la policía federal y local y de la policía de migración. (Párrafo 118)</p>	<p>Las autoridades civiles deben investigar los delitos supuestamente cometidos por militares contra la población civil, para disipar las sospechas de parcialidad. Es menester modificar la legislación vigente a fin de permitir que la judicatura civil pueda juzgar a miembros del ejército acusados de haber cometido delitos específicos de carácter grave contra civiles, estando fuera de servicio. Es preciso estudiar con la máxima celeridad la posibilidad de apartar a los militares de la vigilancia del orden público en la sociedad. (Párrafo 192)</p>

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS.
INFORME DE LA RELATORA, SRA. ASMA JAHANGIR, RELATIVO A LAS EJECUCIONES
EXTRAJUDICIALES, SUMARIAS O ARBITRARIAS. ADICIÓN VISITA A MÉXICO.
E/CN.4/2000/3/ADD.3**

25 de noviembre de 1999

DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Las autoridades mexicanas competentes son reacias a hacer responsables de sus actos a los militares por ejecuciones extrajudiciales y otras transgresiones de los derechos humanos [...]. Los tribunales ordinarios no pueden juzgar a los militares por violaciones de los derechos humanos, aunque las víctimas sean civiles. (Párrafo 102)</p>	<p>La Relatora Especial recomienda al Gobierno de México que: b) Logre la desmilitarización de la sociedad y evite delegar en las fuerzas armadas el mantenimiento del orden público o la lucha contra el delito. (Párrafo 107)</p>

**CIDH. INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO
(PRESENTADO DESPUÉS DE SU VISITA IN LOCO EN 1998)**

1998

DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>Durante la visita <i>in loco</i> a México, la Comisión recibió diversas denuncias en las cuales se señalan a las fuerzas armadas como responsables de detenciones arbitrarias, de realizar interrogatorios a los presuntos delincuentes y cateos sin orden judicial. En este sentido, se debe señalar que el artículo 21 constitucional establece que incumbe exclusivamente al Ministerio Público y a la Policía Judicial la persecución de los delitos. (Párrafo 505)</p> <p>Actualmente la militarización se extiende a varios Estados, justificándose con argumentos de combate al tráfico de drogas y la delincuencia. Sin embargo, esa presencia ha traído consigo el aumento de denuncias de violaciones a los derechos de la población civil, inclusive su derecho a la vida. (Párrafo 682)</p>	<p>Que revise el contenido de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el fin de mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo a lo establecido por la legislación internacional en la materia, en especial por el artículo 27 de la Convención Americana. (Párrafo 738)</p>

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS. INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE CUESTIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE TODAS LAS PERSONAS SOMETIDAS A CUALQUIER FORMA DE DETENCIÓN O PRISIÓN, Y EN PARTICULAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES, SR. NIGEL S. RODLEY, ADICIÓN VISITA DEL RELATOR ESPECIAL A MÉXICO. E/CN.4/1998/38/ADD.2

14 de enero de 1998

DIAGNÓSTICO	RECOMENDACIÓN
<p>[De acuerdo a información recibida por fuentes no gubernamentales] las fuerzas armadas intervienen en la investigación y persecución de delitos como el terrorismo contrabando, tráfico ilegal de personas, armas y estupefacientes, a pesar de que el artículo 21 de la Constitución dispone que la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público.</p> <p>Se informó que para justificar este papel de las fuerzas armadas se argumenta que las mismas actúan como coadyuvantes de la autoridad civil, aunque en los hechos no están sujetas a ese mando. Por su cuenta practican diligencias encomendadas al Ministerio Público: detienen e interrogan a presuntos delincuentes, realizan cateos sin orden judicial y establecen retenes en carreteras y otras vías de comunicación con el pretexto de buscar drogas o armas. Ello en contra de lo establecido en el artículo 129 de la Constitución [...]. (Párrafos 8 y 9)</p> <p>La tortura se inflige sobre todo para obtener confesiones o información. En ocasiones, acompaña a detenciones practicadas con brutalidad. Sus autores pueden ser agentes de la policía federal o estatal, de la policía preventiva o judicial y personal militar, cuando éste interviene en actividades de aplicación de la ley. (Párrafo 79)</p>	<p>Los delitos graves perpetrados por personal militar contra civiles, en particular la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deben ser conocidos por la justicia civil, con independencia de que hayan ocurrido en acto de servicio. (Párrafo 88)</p>

ANEXO 2: RECOMENDACIONES DE LA CNDH A LAS FUERZAS ARMADAS DURANTE LA PRIMERA DÉCADA DE LA GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2016 POR VIOLACIONES GRAVES AGRUPADAS POR ESTADO					
#	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES
1	Sedena	77/2009	Baja California	Tortura	Retención ilegal
2	Sedena	87/2011	Baja California	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación y atentados contra la libertad sexual
3	Sedena	52/2012	Baja California	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal y atentados contra la libertad sexual.
4	Sedena	72/2012	Baja California	Tortura	La inviolabilidad del domicilio, uso arbitrario de la fuerza pública, detención arbitraria y tratos crueles e inhumanos, así como la violación al derecho a la protección a la salud
5	Sedena	02/2013	Baja California	Tortura	Cateo ilegal, privación ilegal de la libertad, tratos crueles, inhumanos y degradantes.
6	Sedena	33/2015	Baja California	Tortura	Inviolabilidad del domicilio, detención arbitraria, retención ilegal, así como acceso a la justicia
7	Sedena	22/2011	Chiapas	Ejecución extrajudicial	
8	Sedena	62/2012	Chiapas	Tortura	Entrar a un domicilio sin orden judicial, sustracción de bienes muebles del domicilio, detención arbitraria, retención ilegal
9	Sedena	28/2009	Chihuahua	Tortura	Introducirse a un domicilio sin autorización judicial, detención arbitraria, uso excesivo de la fuerza durante la detención, retención ilegal.
10	Sedena	33/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal
11	Sedena	34/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación
12	Sedena	44/2009	Chihuahua	Desaparición forzada	Entrar a un domicilio sin orden judicial, detención arbitraria, retención ilegal, privación ilegal de la libertad

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2016
POR VIOLACIONES GRAVES AGRUPADAS POR ESTADO**

#	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES
13	Sedena	53/2009	Chihuahua	Tortura	Retención ilegal
14	Sedena	54/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal
14	Sedena	55/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación
16	Sedena	59/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación
17	Sedena	61/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal, así como violación a la privacidad del domicilio
18	Sedena	70/2009	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación y tortura, incluida violación sexual
19	Sedena	73/2009	Chihuahua	Tortura	Introducirse en un domicilio sin orden de autoridad competente, detención arbitraria, retención ilegal
20	Sedena	11/2010	Chiapas	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación, tratos crueles e inhumanos, tortura y dilación en la presentación
21	Sedena	22/2010	Chihuahua	Tortura	Retención injustificada
22	Sedena	50/2010	Chihuahua	Tortura	Retención injustificada
23	Sedena	52/2010	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal
24	Sedena	52/2010	Chihuahua	Tortura	Violación del domicilio, deterioro de la propiedad o posesión y uso arbitrario de la fuerza pública. **V5 niña de tres años, V6 niña de dos años, V7 varón de tres años, V8 niña de siete años y V9 niña de ocho meses
25	Sedena	43/2011	Chihuahua	Desaparición forzada	Detención arbitraria
26	Sedena	49/2011	Chihuahua	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal
27	Sedena	66/2011	Chihuahua	Ejecución extrajudicial	Tratos crueles y detención arbitraria

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2016
POR VIOLACIONES GRAVES AGRUPADAS POR ESTADO**

#	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES
28	Sedena	88/2011	Chihuahua	Tortura	Incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación y atentados contra la libertad sexual [violación sexual]
29	Sedena	91/2011	Chihuahua	Tortura	Denegación de justicia
30	Sedena	18/2012	Chihuahua	Ejecución extrajudicial	Inhumación clandestina por ocultar y sepultar un cadáver indebidamente
31	Sedena	37/2007	Coahuila	Tortura	Violación sexual
32	Sedena	60/2008	Coahuila	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal
33	Sedena	67/2008	Coahuila	Tortura	Detención arbitraria y retención ilegal
34	Semar	71/2011	Coahuila	Tortura	Legalidad y seguridad jurídica, a la libertad, al acceso a la justicia y a la integridad personal y seguridad personales
35	Sedena	07/2012	Coahuila	Ejecución extrajudicial	Omitir brindar información sobre el desarrollo del procedimiento al negar la detención de V1 y omitir informarle sobre su suerte y paradero, y finalmente los derechos a la familia y al sano desarrollo
36	Sedena	16/2012	Coahuila	Ejecución extrajudicial	Tratos crueles, incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, entrando a un domicilio sin orden judicial
37	Semar	10/2016	Coahuila	Tortura	Vida, a la integridad y seguridad personal y a la legalidad y seguridad jurídica
38	Semar	63/2011	Colima	Tortura	Vida, a la integridad y seguridad personal y a la legalidad y seguridad jurídica
39	Semar	69/2012	Colima	Tortura	Legalidad y seguridad jurídica, libertad, integridad y seguridad personal, a la protección a la salud y trato digno

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2016
POR VIOLACIONES GRAVES AGRUPADAS POR ESTADO**

#	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES
40	Semar	73/2012	Colima	Tortura sexual	Legalidad y seguridad jurídica, libertad, integridad y seguridad personal, a la protección a la salud, al trato digno y a la libertad sexual
41	Semar	37/2013	Colima	Tortura	Legalidad y seguridad jurídica, libertad, integridad y seguridad personal, y al trato digno
42	Semar	oct-12	Distrito Federal	Tortura	Legalidad y seguridad jurídica, integridad y seguridad personal y trato digno
43	Sedena	13/2009	Durango	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal
44	Sedena	31/2009	Durango	Tortura	
45	Sedena	49/2010	Durango	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación
46	Sedena	28/2011	Durango	Ejecución extrajudicial	
47	Sedena	53/2012	Durango	Tortura	Inviolabilidad del domicilio
48	Sedena	51/2014	Edo. de México	Ejecución extrajudicial y tortura	Libertad sexual **Alteración de la escena de los hechos
49	Sedena	19/2010	Guerrero	Tortura	Retención ilegal, diferir la presentación del detenido ante la autoridad competente, tortura e incomunicación
50	Sedena	8/2011	Guerrero	Ejecución extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública
51	Sedena	38/2011	Guerrero	Ejecución extrajudicial	Tratos crueles
52	Sedena	67/2011	Guerrero	Ejecución extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública, así como ejercicio indebido de la función pública. **Existió duda razonable de que se alteró la escena del crimen
53	Sedena	74/2012	Guerrero	Ejecución extrajudicial y tortura	Incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste
54	Semar	68/2012	Guerrero	Tortura sexual	Libertad personal, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la legalidad y a la seguridad jurídica

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2016
POR VIOLACIONES GRAVES AGRUPADAS POR ESTADO**

#	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES
55	Sedena	42/2016	Guerrero	Ejecución extrajudicial	Violación a los derechos a la inviolabilidad del domicilio y libertad personal por cateo ilegal y detención arbitraria
56	Sedena	34/2012	Jalisco	Desaparición forzada	Detención arbitraria, derecho a la legalidad y a la inviolabilidad del domicilio, intimidación y amenazas, y los tratos crueles o inhumanos contra todos ellos
57	Semar	03/2015	Matamoros	Tortura	Integridad, seguridad personal y al trato digno
58	Sedena	38/2007	Michoacán	Tortura	Violación sexual
59	Sedena	39/2007	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria, allanamiento
60	Sedena	30/2008	Michoacán	Tortura	Atentados a la propiedad y detención arbitraria
61	Sedena	32/2008	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria
62	Sedena	33/2008	Michoacán	Tortura	Atentados a la propiedad, detención arbitraria
63	Sedena	34/2008	Michoacán	Ejecución extrajudicial	Uso excesivo de la fuerza pública y de las armas de fuego, Irregular integración de la averiguación previa
64	Sedena	18/2009	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal
65	Sedena	37/2009	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria, introducirse en un domicilio sin autorización judicial, retención ilegal
66	Sedena	38/2009	Michoacán	Tortura	Retención ilegal
67	Sedena	42/2010	Michoacán	Tortura	Retención ilegal
68	Sedena	75/2010	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, uso arbitrario de la fuerza pública, incumplimiento de las formalidades durante la ejecución de un cateo o visita domiciliaria
69	Sedena	80/2010	Michoacán	Ejecución extrajudicial	**Niña de 12 años
70	Sedena	40/2011	Michoacán	Desaparición forzada, tortura y ejecución extrajudicial	Injerencia arbitraria al domicilio, uso arbitrario de la fuerza pública y tratos crueles, inhumanos o degradantes

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2016
POR VIOLACIONES GRAVES AGRUPADAS POR ESTADO**

#	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES
71	Sedena	45/2012	Michoacán	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación y cateo ilegal
72	Sedena	65/2016	Michoacán	Ejecución extrajudicial	Derecho a la integridad personal y a la legalidad
73	Semar	72/2010	Morelos	Ejecución extrajudicial	Vida, a la integridad y seguridad personal, y a la legalidad y seguridad jurídica ** Uso arbitrario de la fuerza pública y privación de la vida
74	Semar	83/2010	Morelos	Ejecución extrajudicial	Legalidad y la seguridad jurídica, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la información, al acceso a la justicia y al honor
75	Sedena	38/2012	Morelos	Ejecución extrajudicial y tortura	
76	Semar	33/2011	Nayarit	Ejecución extrajudicial	Vida, a la integridad y seguridad personal, y a la legalidad y seguridad jurídica
77	Sedena	45/2010	Nuevo León	Ejecución extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública, tratos crueles e inhumanos, alteración de la escena de los hechos e imputaciones indebidas. ** Alteración de la escena de los hechos
78	Sedena	10/2011	Nuevo León	Ejecución extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública y ejercicio indebido de la función pública
79	Sedena	19/2011	Nuevo León	Ejecución extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública y ejercicio indebido de la función pública
80	Sedena	42/2011	Nuevo León	Ejecución extrajudicial	Seguridad jurídica, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la información, al acceso a la justicia y al honor por actos consistentes en privación de la vida y uso arbitrario de la fuerza pública, así como ejercicio indebido de la función pública. ** Alteración de la escena de los hechos

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2016
POR VIOLACIONES GRAVES AGRUPADAS POR ESTADO**

#	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES
81	Sedena	05/2012	Nuevo León	Ejecución extrajudicial	Uso arbitrario de la fuerza pública, alteración de la escena de los hechos, indebida preservación de indicios delictivos e indebida imputación de hechos
82	Sedena	67/2012	Nuevo León	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación
83	Semar	50/2012	Nuevo León	Tortura	Legalidad y seguridad –jurídica e integridad y seguridad personal
84	Sedena	57/2013	Nuevo León	Ejecución extrajudicial	
85	Semar	11/2016	Nuevo León	Desaparición forzada y ejecución extrajudicial	Libertad personal, a la seguridad personal, a la legalidad por la detención arbitraria, a la integridad y seguridad personal
86	Sedena	48/2009	Oaxaca	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal
87	Sedena	75/2009	Oaxaca	Ejecución extrajudicial	
88	Semar	41/2013	Oaxaca	Tortura	Libertad, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la legalidad y a la seguridad jurídica
89	Sedena	37/2016	San Luis Potosí	Tortura	Inviolabilidad del domicilio
90	Semar	43/2016	San Luis Potosí	Tortura	Libertad y seguridad personal, a la inviolabilidad del domicilio, integridad personal, así como al acceso a la justicia
91	Sedena	40/2007	Sinaloa	Ejecución extrajudicial	Uso excesivo de la fuerza pública y de las armas de fuego, detención arbitraria ** Alteración de la escena de ejecución
92	Sedena	36/2008	Sinaloa	Ejecución extrajudicial	Uso excesivo de la fuerza pública y de las armas de fuego
93	Sedena	77/2010	Sinaloa	Tortura	Trato cruel y/o degradante y retención ilegal. Violación sexual
94	Semar	34/2010	Sinaloa	Ejecución extrajudicial	A la vida, y a la legalidad y seguridad jurídica

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2016
POR VIOLACIONES GRAVES AGRUPADAS POR ESTADO**

#	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES
95	Sedena	29/2008	Sonora	Tortura	Detención arbitraria
96	Sedena	31/2008	Sonora	Tortura y ejecución extrajudicial	Legalidad y seguridad jurídica
97	Sedena	66/2009	Sonora	Tortura	Cateo ilegal, detención arbitraria, retención ilegal
98	Sedena	57/2010	Sonora	Tortura	A la libertad
99	Sedena	79/2010	Tabasco	Tortura y ejecución extrajudicial	Detención arbitraria, retención ilegal, uso arbitrario de la fuerza pública, trato cruel, inhumano y degradante
100	Semar	61/2010	Tabasco	Ejecución extrajudicial	Vida, a la integridad y seguridad personal, y a la legalidad y seguridad jurídica. ** Privación de la vida, uso arbitrario de la fuerza pública, alteración de la escena de los hechos y ejercicio indebido de la función pública
101	Sedena	14/2011	Tabasco	Tortura	Detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación y trato cruel
102	Sedena	41/2011	Tabasco	Tortura	Detención y retención arbitrarias, omisión de informar a los detenidos y/o a sus familiares sobre el motivo o causa eficiente de su situación o de su estado de salud, y la obstaculización de la posibilidad de que los agraviados y su familia tuvieran comunicación
103	Sedena	59/2011	Tabasco	Ejecución extrajudicial	Empleo arbitrario de la fuerza pública, alteración de la escena de los hechos, indebida preservación de indicios delictivos e indebida imputación de hechos ** Alteración de la escena de los hechos
104	Sedena	86/2011	Tabasco	Tortura	Retención ilegal, incomunicación
105	Sedena	35/2008	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial	Uso excesivo de la fuerza pública y de las armas de fuego

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2016
POR VIOLACIONES GRAVES AGRUPADAS POR ESTADO**

#	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES
106	Sedena	71/2009	Tamaulipas	Tortura	Introducirse a un domicilio sin autorización judicial, detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación
107	Sedena	36/2010	Tamaulipas	Ejecución extrajudicial	Tratos crueles, inhumanos o degradantes, omisión de auxilio, alteración de la escena de los hechos, incumplimiento de alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo y ejercicio indebido de la función pública. ** Alteración de la escena de los hechos
108	Semar	86/2010	Tamaulipas	Tortura	Vida, a la integridad y seguridad personal, y a la legalidad y seguridad jurídica
109	Sedena	29/2012	Tamaulipas	Tortura y ejecución extrajudicial	Incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de orden de cateo o durante la ejecución de éste, entrar a un domicilio sin autorización judicial, detención arbitraria
110	Semar	39/2012	Tamaulipas	Desaparición forzada	Libertad personal, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la legalidad y a la seguridad jurídica
111	Sedena	34/2007	Veracruz	Ejecución extrajudicial	Violación sexual
112	Sedena	52/2011	Veracruz	Tortura	
113	Sedena	55/2011	Veracruz	Ejecución extrajudicial	[Se aprecia retención ilegal]
114	Semar	15/2012	Veracruz	Tortura	Integridad y seguridad personal, al trato digno, así como a la legalidad y seguridad jurídica
115	Semar	16/2013	Veracruz	Tortura	Seguridad jurídica, a la inviolabilidad del domicilio, a la legalidad, a la libertad personal, así como a la integridad y seguridad personales, a la verdad y al trato digno
116	Semar	52/2013	Veracruz	Tortura sexual	Legalidad, seguridad jurídica, integridad y seguridad personal y libertad

**RECOMENDACIONES DE CNDH A SEDENA Y SEMAR DE 2007 A 2016
POR VIOLACIONES GRAVES AGRUPADAS POR ESTADO**

#	FUERZA	RECOMENDACIÓN	ESTADO	VIOLACIONES GRAVES	OTRAS VIOLACIONES Y OBSERVACIONES
117	Semar	53/2013	Veracruz	Tortura	Libertad, a la integridad y seguridad personal, al trato digno, a la legalidad y a la seguridad jurídica
118	Semar	68/2013	Veracruz	Tortura sexual	Inviolabilidad del domicilio, legalidad y seguridad jurídica, libertad, integridad y seguridad personal y al trato digno
119	Semar	31/2014	Veracruz	Tortura	Seguridad jurídica, legalidad, libertad, integridad y seguridad personal
120	Semar	1/2016	Veracruz	Tortura sexual	Libertad personal, por detención arbitraria y retención ilegal, violación al derecho a la inviolabilidad del domicilio
121	Semar	20/2016	Veracruz	Tortura	Libertad personal, inviolabilidad del domicilio, integridad y seguridad personal y jurídica
122	Semar	30/2016	Veracruz	Tortura	Seguridad jurídica, legalidad y privacidad
123	Semar	62/2016	Veracruz	Tortura	Vida, a la integridad y seguridad personal, y a la legalidad y seguridad jurídica

PERPETUAR EL FALLIDO MODELO DE SEGURIDAD

LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y EL LEGADO DE UNA DÉCADA
DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN MÉXICO CONTRARIAS
A LOS DERECHOS HUMANOS

Terminó de imprimirse en julio de 2017 en

Ideas en Punto

ienpunto@yahoo.com

Para su composición se utilizaron las tipografías

The Sans y Oswald Stencil.

Se tiraron 1,000 ejemplares más sobrantes

para su reposición.

PERPETUAR EL FALLIDO MODELO DE SEGURIDAD

LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR Y EL LEGADO DE UNA DÉCADA DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN MÉXICO CONTRARIAS A LOS DERECHOS HUMANOS

A UNA DÉCADA DE LA “GUERRA CONTRA EL NARCOTRÁFICO”

—iniciada durante el gobierno de Felipe Calderón, continuada en el de Enrique Peña Nieto e ineficaz para reducir índices de violencia o fortalecer a las policías—, una amplia corriente de opinión demanda una Ley de Seguridad Interior que dote a las instituciones castrenses de facultades propias de estados de excepción.

En esta discusión lo que está en juego es el modelo de seguridad adoptado. El fracaso de la guerra ha sido tal que tanto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han propuesto el retiro paulatino de los castrenses de la seguridad pública.

Los proyectos de Ley de Seguridad Interior despiertan una alta preocupación desde la perspectiva de los derechos humanos. Estas regulaciones deben ser profundamente debatidas, pues generan excepciones a los principios básicos que rigen el sistema. Demandar este debate no es mezquindad hacia las Fuerzas Armadas ni ingenuidad frente a la delincuencia, sino lo contrario: se trata de defender las bases constitucionales de nuestra maltrecha democracia.