



DEFONDHO

REVISTA DE DIFUSIÓN DE DERECHOS HUMANOS

DICIEMBRE 2021 #19



MILITARIZACIÓN: RIESGOS PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

Directorio

Santiago Aguirre Espinosa
DIRECTOR

EQUIPO DEL CENTRO PRODH

DIRECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Alejandra Govea Briseño
Hiram Gutiérrez Bautista
Inés Casarrubias Gámez
Isaías Gonzalo Flores Romero
José de Jesús Maldonado García S.J.
José Luis Alvarado Rodríguez
María del Consuelo López Juárez
María del Rosario Reyes Jiménez
Marisol Zamora Morales

ÁREA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Claudia Elizabeth Nátera Lara
David Parralejo Manzano
Yeny Santiago Alcaraz

ÁREA DE DEFENSA INTEGRAL

Alejandra Elguero Altner
B. Neftaly Pérez Rodríguez
César Contreras León
Ivette Estefanía Galván García
Melissa Zamora Vieyra

ÁREA INTERNACIONAL

María Luisa Aguilar Rodríguez
Sofía de Robina Castro

ÁREA DE EDUCACIÓN

Jorge Alejandro Salas Álvarez
Meyatzin Velasco Santiago

ÁREA DE COMUNICACIÓN Y ANÁLISIS

Adazahira Chávez Pérez
David Eduardo Mirafuentes Ortega
Carlos Naim Camacho Velázquez
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,
C.P. 06470 Ciudad de México. Tels: (0155)
5546 8217, (55) 5566 7854, (55) 5535 6892 /
Fax: ext. 108

Contenido

-
- 01 Editorial | El sexenio de la militarización**
-
- 03 La ruta de la militarización**
-
- 04 Reforma constitucional y leyes secundarias: desdibujamiento del carácter civil**
-
- 05 Ley de la Guardia Nacional: confusiones riesgosas**
-
- 07 La Ley Nacional del Registro de Detenciones, debilitada**
-
- 09 La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, deficiente**
-
- 11 Militarización sin controles**
-
- 13 10 medidas urgentes para fortalecer los controles sobre la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas**
-
- 14 La revisión judicial del proceso de militarización en curso**
-
- 15 Qué ordenó la Corte Interamericana como condición para el despliegue de las Fuerzas Armadas en Seguridad Pública**
-
- 16 Un golpe a la opacidad de la Guardia Nacional**
-
- 17 Guardia Nacional y migrantes: botón de muestra**
-
- 18 El riesgo de la politización de las Fuerzas Armadas**
-
- 20 Sin vuelta atrás: incorporación de la Guardia Nacional a la Sedena**
-





Editorial

► El sexenio de la militarización

LA MILITARIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD, un proceso que lleva varias décadas y que se intensificó a partir del sexenio calderonista, ha traído incontables víctimas de graves violaciones a derechos humanos. Aunque la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia de la República hizo que se levantaran expectativas sobre un cambio de rumbo, lo que ha acontecido en estos tres años va en sentido contrario a esa esperanza.

Y es que el andamiaje jurídico levantado por el actual Gobierno Federal va mucho más allá de lo que las propias Fuerzas Armadas habían demandado en sexenios anteriores. La aceptación de la SCJN a la intervención militar en seguridad al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 1/96 en el sexenio de Zedillo, la entrega de la PGR a un militar en activo y la amnistía de facto por la Guerra Sucia al Ejército en el sexenio foxista, la propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Nacional en el sexenio de Felipe Calderón y la Ley de Seguridad Interior en el gobierno peñista, son antecedentes de un proceso que se ha profundizado.

El anuncio de la creación de la Guardia Nacional fue el primer paso. Aunque en el papel quedó establecida como una corporación civil, una serie de leyes y su propia conformación hicieron que esta característica quedara diluida para convertirse, de facto, en un cuerpo castrense. Otra batería de normas aseguró que la Sedena y la Semar pudieran intervenir de manera prácticamente ilimitada no solamente en la seguridad pública, sino en diversos aspectos de la vida pública sin que en todos los casos exista justificación.


Estas disposiciones son claramente violatorias de la Constitución y de normas y sentencias internacionales vinculantes, y dan al sector castrense libertad para actuar prácticamente sin controles civiles. Por si esto no bastara, se ha anunciado una reforma adicional que entregue por completo



la Guardia Nacional a la Sedena, legalizando lo que hoy ocurre en los hechos.

Ante ello, diversas voces hemos destacado los impactos nocivos que puede ocasionar esta inesperada profundización de la militarización desde al menos tres perspectivas: el posible aumento de las violaciones a derechos humanos, su ineffectividad como política pública para reducir la violencia, y la alteración de los delicados balances democráticos en la relación cívico militar.

Por eso, hemos interpuesto diversos recursos, en cuya resolución el Poder Judicial de la Federación puede actuar como contrapeso para garantizar el respeto a los derechos humanos. Lamentablemente, el análisis de la Ley Nacional del Uso de la Fuerza por parte de la SCJN y el intento de dirimir en Sala –y no en el Pleno– la Controversia Constitucional sobre el polémico Acuerdo Presidencial con que se dispuso de la Fuerza Armada Permanente, han levantado preocupación respecto de la posibilidad de que no se realice un escrutinio estricto.

El presente número de *DeFondho* trata de dar un panorama para advertir de los riesgos de la militarización y para llamar a que volvamos a apostar por la vía civil. La experiencia del Centro Prodh no nos hace dudar sobre los riesgos que entraña la expansión del protagonismo militar, mismos que desarrollamos ampliamente en nuestro informe *Poder Militar*. 

SANTIAGO AGUIRRE ESPINOSA

DIRECTOR DEL CENTRO PRODH



DE LA MILITARIZACIÓN

- 1 Reforma constitucional para crear la Guardia Nacional**

Crea una Guardia Nacional de carácter civil, pero de composición, disciplina y perspectiva militar.
- 2 Estrategia Nacional de Seguridad Pública**

Pone en el centro de la estrategia a las Fuerzas Armadas.
- 3 Ley de la Guardia Nacional**

Da amplias facultades de investigación a un cuerpo militarizado, sin control por parte del Ministerio Público.
- 4 Ley Nacional del Uso de la Fuerza**

No regula adecuadamente el uso de la fuerza en todas las corporaciones y no protege derechos relevantes.
- 5 Ley Nacional de Registro de Detenciones**

Permite que la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas se excusen de cumplir con esta protección a las personas detenidas.
- 6 Acuerdo Presidencial de mayo de 2020**

El Presidente puede disponer de la Fuerza Armada Permanente para seguridad pública hasta 2024. No respeta las condiciones establecidas por la Corte IDH y la Constitución.
- 7 Decisión administrativa de octubre de 2020**

La Guardia Nacional dejó de estar bajo la coordinación operativa de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y pasó a depender de los comandantes de las 12 Regiones Militares del país.
- 8 Reglamento de la Guardia Nacional**

Diluye los contrapesos civiles. Dota de autonomía en varios niveles a la Guardia Nacional y acota la intervención de la SSPC.
- 9 Directiva para la Atención Victimal**

Se centra sólo en la reparación económica, las Fuerzas Armadas tienen el trato directo con las víctimas y abre la puerta a que la reparación se condicione a dejar de lado la justicia.
- 10 Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Autoriza al Ejército y a la Fuerza Aérea a realizar cualquier tarea que les encomiende el Presidente de la República.





▶ **Reforma constitucional y leyes secundarias: desdibujamiento del carácter civil**

En la reforma constitucional que se emprendió para crear la Guardia Nacional, una de las modificaciones más relevantes es la referida al Artículo 21. Éste fue transformado para prever la existencia de una Guardia Nacional “de carácter civil, disciplinado y profesional” que se regirá por una “doctrina policial”.

AUNQUE ESTO NO SIGNIFICÓ QUE se perdiera la garantía, contenida en este artículo, de que todas las instituciones de seguridad pública deben ser de carácter civil, sí se agregaron transitorios que contradicen directamente este mandato.

Así, los artículos Segundo, Quinto y Sexto brindan una amplia intervención a las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública. En primer lugar, se ordena que la Guardia se constituya por elementos de la Policía Federal, Policía Militar y Policía Naval. Después, se dispone que durante los cinco años en que debe desarrollarse la Guardia, el Presidente de la República pueda disponer de la Fuerza Armada Permanente para dichas labores. Además, se brinda la posibilidad de que prevalezcan la disciplina y la perspectiva castrense durante al menos los primeros cinco años. En los hechos, esto abrió la puerta para que el carácter civil de la Guardia deviniera letra muerta.

Posteriormente, se elaboró la Estrategia Nacional de Seguridad Pública –que pone al centro de la estrategia a las Fuerzas Armadas– y se aprobaron las leyes secundarias: la de la Guardia Nacional, la Nacional del Uso de la Fuerza y la Nacional del Registro de Detenciones.

Aunque en abstracto la existencia de estas leyes representó un avance, pues la regulación del uso de la fuerza y el registro nacional de detenciones eran una añeja demanda desde los derechos humanos, estas normas contienen varias deficiencias que se tornan graves a la luz del desdibujamiento del carácter civil de la Guardia Nacional. 🌿



Foto: AP

► Ley de la Guardia Nacional: confusiones riesgosas

En este artículo abordaremos tres preocupaciones principales que la Ley de la Guardia Nacional suscita desde la óptica de los derechos humanos. Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019; la anterior gestión de la CNDH estimó inconstitucionales o inconvenientes varios de sus artículos e interpuso una acción de inconstitucionalidad que la SCJN no ha resuelto a la fecha.

LA PRIMERA PREOCUPACIÓN SE RELACIONA con los artículos 9 y 100 de la Ley. Estos autorizan a la Guardia Nacional a realizar investigación para la “prevención de los delitos”; tareas de verificación administrativa; recabar información para generar “inteligencia preventiva”; requerir a autoridades y particulares documentos; solicitar información, previa autorización de juez de control, a concesionarios y proveedores de servicios de telecomunicaciones; obtener, analizar y procesar información para prevenir los delitos, y a solicitar, previo control judicial,

intervenciones de comunicaciones respecto de delitos enumerados en el artículo 103 de la propia Ley.

Aunque fuera constitucionalmente válido que la investigación de los delitos sea una de las funciones de seguridad pública, la manera en que esto se materializa en la Ley no es compatible con el precepto constitucional que indica que las policías actuarán “bajo la conducción y mando” del Ministerio Público.

La Guardia Nacional, un cuerpo militarizado sin controles, quedó autorizada para desplegar esas facultades sin estar bajo la conducción del

Ministerio Público, confundiendo los ámbitos de la prevención y de la investigación, que la Constitución distingue con nitidez en el Artículo 21.

Además, esta Ley contraviene lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Campesinos Ecologistas vs. México* y *Alvarado vs. México*, de la que se desprende que conferir facultades a un cuerpo militarizado respecto de la investigación de los delitos no es compatible con la Convención Americana de Derechos Humanos.

En segundo lugar, el Artículo 9 otorga facultades a la Guardia Nacional en materia migratoria, lo que supone participación castrense al menos en los primeros cinco años. En los estándares internacionales de derechos humanos hay un consenso emergente respecto de la necesidad de acotar la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de contención migratoria atendiendo a la especial vulnerabilidad de la población migrante, como ha sido referido por la CIDH¹ –con un especial enfoque en

México²– y por el propio Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU³ y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU⁴.

La última preocupación tiene que ver con que el Artículo 60 de la ley considera a los delitos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes y desaparición forzada como faltas no graves.

Esto contraviene obligaciones internacionales que México ha suscrito, como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, que señalan que los Estados deben asegurar que estos actos se castiguen con penas acordes a la gravedad de las conductas cometidas. Si bien los procesos a los que se refiere la Ley de la Guardia Nacional son administrativos y complementarios de un eventual proceso penal, también deberían ser acordes a la gravedad de las conductas. 🌱

1. CIDH, Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Doc. 46/15, 31 diciembre 2015, párr. 313.

2. CIDH, “Observaciones Preliminares. Visita de trabajo virtual a México sobre Personas en situación de Movilidad Humana. Visita de diciembre 2020 y enero 2021”. Pág. 5. <https://bit.ly/3gr71Hf>

3. “Es muy peligroso recurrir al Ejército para frenar la caravana de migrantes”, Noticias ONU, 19 de octubre de 2018. <https://bit.ly/2Rf7pA6>

4. Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observaciones finales sobre los informes periódicos 18° a 21° combinados de México, (CERD/C/MEX/18-21), 29 de agosto de 2019, párr. 34. <https://bit.ly/2NLOtYa>



Foto: Centro Prodh



Foto: Cuartoscuro

▶ La Ley Nacional del Registro de Detenciones, debilitada

La Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019, genera una preocupación en particular: acarrea incertidumbre sobre la obligación de los elementos de las Fuerzas Armadas de realizar el Registro. La anterior gestión de la CNDH estimó inconstitucionales o inconvenientes varios de sus artículos e interpuso la correspondiente acción de inconstitucionalidad, radicada en la SCJN y no discutida a la fecha de esta publicación.

LA INCERTIDUMBRE QUE GENERA LA LEY viene de leer en conjunto los Artículos 19 y Quinto Transitorio. El Artículo 19 exceptúa a las autoridades que realicen funciones de apoyo de seguridad pública de asentar las detenciones que practiquen en el registro, abriendo la puerta para que el Ejército y la Marina se excusen de cumplirlo. Luego, el Quinto Transitorio refiere expresamente que la Fuerza Armada Permanente, durante los cinco años en que intervendrá en seguridad pública, estará a lo dispuesto en esta Ley.

En perspectiva constitucional, este diseño atenta contra la seguridad jurídica al generar incerti-

dumbre y, desde una perspectiva convencional, se aleja de las obligaciones del Estado mexicano.

La obligación de crear un registro de detenciones fue reforzada en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Campesinos Ecológicos* y no prevé que las Fuerzas Armadas estén exceptuadas de realizarlo. Por el contrario, al ser un caso en el que las violaciones fueron cometidas por castrenses, debe entenderse que esta medida se propuso como una garantía de no repetición capaz de incrementar la fiscalización sobre las Fuerzas Armadas.

Por ello, sería incompatible que las Fuerzas Armadas fueran eximidas en una ley secundaria de realizar el registro. Incluso si aceptamos que el Quinto Transitorio anula la excepción generada por el Artículo 19, se abriría la puerta a que, una vez concluido el período de cinco años, sin justificación alguna las Fuerzas Armadas estuvieran exceptuadas de realizar el Registro.

Además, la Ley Nacional del Registro de Detenciones no cumple cabalmente las otras características del Registro ordenado por la Corte Interamericana. Por ejemplo, no cumple el requisito de acceso a la información en casos de personas detenidas acusadas de delincuencia organizada. Se permitirá saber dónde está detenida una persona acusada de delincuencia común, pero de las acusadas de delincuencia organizada solo estará disponible la fecha de la detención y si la persona se encuentra detenida¹. Esto impac-

ta de manera importante en la protección de la integridad personal, pues estas personas corren un alto riesgo de sufrir tortura o maltrato² –lo que se ha relacionado, entre otros factores, con la participación de fuerzas federales en operativos de combate a la delincuencia organizada³.

Además, preocupa que la ley contemple la posibilidad de justificar la no realización del registro inmediato de la detención “cuando exista demora o resulte imposible generar el registro” (art. 21, párr. 3).

Finalmente, la ley supuso la pérdida de un elemento relevante: se modificó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para eliminar el requisito de tomar fotografías a color de la persona detenida de frente y de perfil y una fotografía panorámica del lugar de la detención⁴, debilitando aún más la protección para las personas detenidas, pues de ser bien instrumentado este requisito podría contribuir a inhibir la práctica de la tortura. 🌿

1. El Sistema de Consulta, en su caso, emitirá el reporte correspondiente de la persona detenida, el cual deberá contener al menos lo siguiente: i. La autoridad o institución que efectuó la detención; ii. La autoridad que tiene a su disposición a la persona detenida; iii. El domicilio del lugar donde se encuentra la persona detenida, y iv. Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención. Tratándose de delincuencia organizada solo estará disponible la información sobre la fecha de la detención y si la persona se encuentra detenida”. Ley Nacional del Registro de Detenciones, art. 34.

2. Centro Prodh, *Mujeres con la Frente en Alto. Informe sobre la tortura sexual en México y la respuesta del Estado* (2018), p. 46, <https://bit.ly/3tLYbsR>

3. *Informe Alternativo de las Organizaciones de la Sociedad Civil de México al Comité Contra la Tortura de la ONU 2012-2019*, p. 24-26, <https://bit.ly/3c9jbDM>.

4. Comparar la versión anterior de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, art. 113 <https://bit.ly/3sf2RHc> y la derogación de dicho artículo <https://bit.ly/3lDLX2G>. La Ley Nacional del Registro de Detenciones requiere la inclusión de una fotografía de la persona detenida hasta después de haber sido puesta a disposición de las instituciones de procuración de justicia, no desde el momento y lugar de la detención (ver art. 18 y 23.I(k)).



Foto: Reuters



Ilustración: Juan Pablo Gaviria

► La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, deficiente

La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019, implica incertidumbre para el ejercicio del derecho a la manifestación y especialmente de la protesta, además de la protección a la vida y la integridad. La SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la anterior gestión de la CNDH, dejando elementos preocupantes con plena vigencia.

DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS DERECHOS humanos, esta Ley preocupa en tres aspectos: no incorpora plenamente los principios reconocidos a nivel internacional sobre el uso de la fuerza; hace una deficiente regulación del uso de la fuerza letal; y no observa lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Caso Atenco.

Al establecer que la fuerza pública puede ser empleada para proteger no sólo derechos de las personas, sino también bienes abstractos, incorporando una definición vaga como el orden o la paz públicas, la Ley permite la arbitrariedad de las autoridades para decidir el uso de la fuerza, afectando a

otros derechos como la libertad de expresión y de reunión, además de a la vida y a la integridad.

Por si fuera poco, la Ley prevé un supuesto en que “la fuerza letal” se puede requerir y autorizar desde la planeación, rompiendo con el esquema de gradualidad y sin acreditar su necesidad en los hechos, contraviniendo las obligaciones de México en cuanto a la protección del derecho a la vida.

Adicionalmente, los artículos 27 y 28 permiten que las manifestaciones o reuniones pacíficas que no se realicen “con objeto lícito” sean enfrentadas mediante el empleo de armas, dejando al arbitrio de la autoridad determinar dicho “objeto lícito”. El resto de



la norma es también preocupante, pues permite que se califique como “violenta” a toda una manifestación y que pueda emplearse contra ella la fuerza letal.

En tercer lugar, y considerando que los derechos y obligaciones de la Policía Federal pasaron a la Guardia Nacional, la Ley omitió la creación de un mecanismo de monitoreo del uso de la fuerza de la PF y la policía del Estado de México, ordenado por la Corte IDH en el *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*¹. La sentencia dispuso también la creación de un observatorio independiente en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la Policía Federal y la policía del estado de México, con la participación de sociedad civil. La Ley de la Guardia Nacional no prevé la creación de ningún mecanismo de control externo, sino solamente de una Unidad de Asuntos Internos.

1. CORTE IDH, *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371, <https://bit.ly/3n6cS6w>

Lamentablemente, al resolver en noviembre de 2021 la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la anterior CNDH, la SCJN dejó pasar la oportunidad de reforzar los controles y estándares sobre el empleo de la fuerza pública.

Aunque en la discusión la SCJN sí consideró que la ley incorpora de manera inadecuada y parcial los principios que deben regular el uso de la fuerza, y ordenó que esa falla sea corregida por el Poder Legislativo, la mayoría de los ministros y ministras convalidaron artículos sobre el uso de la fuerza letal (Artículo 36) y sobre el uso de la fuerza en contextos de protesta (Artículos 27 y 28), que son muy problemáticos desde la óptica de los derechos humanos.


Esta resolución genera preocupaciones sobre la exhaustividad y el nivel de escrutinio con que serán analizadas la acción de inconstitucionalidad presentada contra la Ley de la Guardia Nacional y la controversia constitucional presentada contra el Acuerdo Presidencial de marzo de 2020; es deseable que, en estos asuntos, el análisis jurídico del Pleno de la SCJN sea más integral. 



Foto: Reuters

▶ Militarización sin controles

Las deficiencias de los controles previstos para la nueva corporación también son un asunto de máxima preocupación, pues sus omisiones y debilidades les impiden ser capaces de fungir como contrapeso y vigilancia a un proceso de militarización de gran calado.

(Continúa en la siguiente página)



Foto: Cuartoscuro

DE ACUERDO CON LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, su principal control interno es la Unidad de Asuntos Internos. La ley buscaba que esta posición contara con condiciones objetivas y subjetivas de independencia. Sin embargo, la Unidad es encabezada por un General de Brigada retirado que fue parte de la Policía Judicial Militar, un cuerpo opaco y propenso a la vulneración de derechos humanos. No es claro, además, que el nombramiento haya sido realizado desde la Presidencia.

Los números dan ejemplo de la falta de eficacia de estos controles. En poco menos de dos años, la Unidad recibió más de 3 400 quejas. Sólo 39 se determinaron precedentes y serán los Consejos de Disciplina, compuestos por mandos de la Guardia, quienes los resolverán en definitiva.

Por otra parte, la Guardia Nacional determinó que, de 161 eventos en los que se hizo uso de la fuerza, en ninguno hubo exceso de ésta. Esto no resulta convincente en un contexto en el que la propia corporación realiza la investigación, máxime cuando reportó que cuenta al menos con 33 registros de denuncias o quejas por uso excesivo de la fuerza.

Al intentar profundizar en esta información solicitando los reportes pormenorizados sobre uso de la fuerza a los que alude el artículo 32 de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la Guardia Nacional refirió que esa información se encuentra reservada por 5 años¹.

Como puede apreciarse, la composición castrense de la Unidad de Asuntos Internos puede incidir en que no realice su labor con exhaustividad. Por otro lado, el que un cuerpo colegiado de oficiales de la propia corporación –de extracción predominantemente castrense– resuelva en definitiva sobre estas conductas, tampoco asegura ni debido proceso ni exhaustividad en el análisis. A estos se

suma que se reserven y mantengan en la opacidad los reportes pormenorizados sobre el uso de la fuerza. A pesar de que hemos combatido esa opacidad, ganando incluso recursos ante el INAI², la Guardia Nacional persiste en su negativa a cumplirlos.

Además, es grave que la Guardia Nacional reporte que entre las conductas analizadas se encuentran delitos que deberían ser indagados por el Ministerio Público de la Federación y no por la corporación.

Respecto de los controles externos, la Constitución y la Ley de la Guardia Nacional le obligan a rendir un informe anual ante la Cámara de Senadores. La corporación presentó un Primer Informe correspondiente al 2019, que fue aprobado en noviembre de 2020. El correspondiente al año 2020 no había sido presentado hasta julio de 2021 ante la Cámara de Senadores, si bien fue posible obtenerlo vía acceso a la información.

La dilación en la presentación y discusión de estos informes; el que no hayan comparecido ante el Senado las autoridades de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Guardia Nacional y el que los partidos no hayan entrado en una discusión a fondo son factores que inciden en que la presentación de dichos informes no esté resultando en el ejercicio de rendición de cuentas que se planteaba en la Ley y que, por ello, no se traduzcan en un verdadero ejercicio de rendición de cuentas.

Por otro lado, si la Fuerza Armada Permanente ha quedado facultada para realizar tareas de seguridad pública hasta 2024, sería de esperar que el control parlamentario previsto en la Ley de la Guardia Nacional se extendiera de manera que el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea también rindieran cuentas en dicho informe sobre ese despliegue. Esto no está ocurriendo. 🌿

1. Guardia Nacional. Unidad de Asuntos Jurídicos y Transparencia. Respuesta a la Solicitud de Información 2800100031921. Oficio GN/UAJT/UT/3203/2021. Ciudad de México. 29 de abril de 2021.

2. Centro Prodh. “Revés a la opacidad de la GN”, en *Animal Político*, 29 de septiembre de 2021. <https://bit.ly/3xsydoy>

10 MEDIDAS URGENTES PARA FORTALECER LOS CONTROLES SOBRE LA GUARDIA NACIONAL Y LAS FUERZAS ARMADAS

- 1 **La SCJN debe analizar ya la creación de la Guardia Nacional y al despliegue de la Fuerza Armada Permanente.**
- 2 **El informe anual de la Guardia Nacional al Senado debe incluir las actividades de la Fuerza Armada Permanente.**
- 3 **La Fuerza Armada Permanente debe cumplir la obligación de generar informes públicos sobre el uso de la fuerza.**
- 4 **Los casos de uso excesivo de la fuerza y violaciones a derechos humanos deben ser investigados por agencias externas e independientes, y no por los propios castrenses.**
- 5 **La Fuerza Armada Permanente debe cumplir el Registro Nacional de Detenciones.**
- 6 **La Unidad de Asuntos Internos de la Guardia Nacional debe revisarse y ser encabezada por un civil con perfil incuestionable. Militares que hayan violado derechos humanos no deben incorporarse a la Guardia Nacional.**
- 7 **Los niveles de mando en la Guardia Nacional deben incorporar civiles.**
- 8 **El fuero militar debe seguir acotándose para que no conozca casos de violaciones a derechos humanos de militares, delincuencia organizada y delitos contra la salud de modo que haya controles externos.**
- 9 **Las Fuerzas Armadas deben reconocer su responsabilidad en violaciones a derechos humanos durante la “Guerra Sucia” y durante la “Guerra contra el Narcotráfico”.**
- 10 **Permitir que la OACNUDH monitoree a fondo situaciones y casos de derechos humanos de la Guardia Nacional y la Fuerza Armada Permanente como se acordó con la Alta Comisionada.**

► La revisión judicial del proceso de militarización en curso

Los cambios legales adoptados para dotar a las Fuerzas Armadas del marco legal que exigieron por años no se han aprobado sin resistencias. Si bien la reforma constitucional no es impugnada, sí lo han sido prácticamente todas las demás modificaciones.

EN ALGUNOS DE ESTOS PROCESOS, juzgados federales de primera instancia han dictado ya las sentencias correspondientes; en el caso de la LNUF, la SCJN ya se pronunció; en otros, el Máximo Tribunal aún debe analizar y resolver los medios de impugnación constitucionales interpuestos. Entre estos, destacan los siguientes:

Las acciones de inconstitucionalidad contra las leyes secundarias de la Guardia Nacional presentadas durante la gestión previa de la CNDH. La SCJN admitió las acciones de inconstitucionalidad 62/2019, contra la Ley de la Guardia Nacional; 63/2019, para combatir la Ley Nacional del Registro de Detenciones; 64/2019, referente a la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza; y 66/2019, respecto de la ley que norma el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La CNDH –guiada por interpretaciones jurídicas estrechas– no impugnó el Acuerdo presidencial de mayo de 2020, pero sí lo hizo la Presidenta de la Cámara de Diputados vía la controversia constitucional 90/2020. Aunque se listó para revisarse por la Primera Sala en noviembre de 2021, las y los Ministros decidieron enviarla a Pleno por su relevancia.

Respecto del Acuerdo Presidencial, organizaciones de la sociedad civil interpusieron diversas demandas de amparo. Especialmente relevante es el juicio de Amparo Indirecto 390/2020-IV, inter-

puesto contra el Acuerdo Presidencial, pues en su resolución se desarrolló uno de los más completos análisis que se han efectuado respecto de dicho acuerdo a la luz de las obligaciones impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mostrando que el Poder Judicial de la Federación puede ser un contrapeso frente a la militarización.

Además, el Centro Prodh interpuso demanda de amparo en contra de la decisión de que la coordinación operativa de la Guardia Nacional en cada entidad dependiera de las comandancias de las respectivas regiones militares del país. El amparo fue admitido en octubre de 2021 y continúa en trámite.

El 17 de noviembre de 2020, en representación de varias comunidades tseltales, el Centro Prodh interpuso demanda de amparo en contra de la construcción de un cuartel de la Guardia Nacional en el territorio ancestral de ese pueblo indígena, por contravenir el artículo 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas que prohíbe la militarización de los territorios indígenas. La demanda continúa en trámite.

Los primeros resultados de este proceso son preocupantes. La LNUF no fue analizada de manera exhaustiva en la SCJN y se intentó resolver la Controversia Constitucional en una de las salas del Máximo Tribunal, sin abrir la discusión al escrutinio público. ✎

¿QUÉ ORDENÓ LA CORTE INTERAMERICANA COMO CONDICIÓN PARA EL DESPLIEGUE DE LAS FUERZAS ARMADAS EN SEGURIDAD PÚBLICA?

La intervención excepcional de las Fuerzas Armadas en seguridad pública debe ser:

▶ **EXTRAORDINARIA**

Toda intervención debe ser justificada, excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en el caso.

▶ **SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA**

A las labores de las corporaciones civiles, sin extenderse a las facultades de las instituciones de procuración de justicia.

▶ **REGULADA**

Bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad.

▶ **FISCALIZADA**

Por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

La Corte IDH estableció que estas condiciones deben ser sustantivas y no nominales.

El Acuerdo Presidencial de mayo de 2020 menciona pero NO desarrolla adecuadamente ni cumple las condiciones, dejándolas sin contenido ni fuerza.

Fuente: *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*

► Un golpe a la opacidad de la Guardia Nacional

El pasado 01 de septiembre, el INAI dictó la resolución del Recurso de Revisión 6771/21 -interpuesto por el Centro Prodh-, mediante la cual ordenó a la Guardia Nacional elaborar y entregar las versiones públicas de todos los reportes pormenorizados sobre uso de la fuerza que sus elementos hubieran generado desde su creación

CONFORME A LOS REGISTROS, DESDE SU CREACIÓN y hasta el 10 de marzo de 2021, la Guardia Nacional hizo uso de la fuerza en 161 eventos. En todos estos fueron utilizadas armas de fuego y en ninguno –según concluyó su propio Órgano Interno de Control– se determinó que hubo exceso de la fuerza.

El pasado 10 de marzo, el Centro Prodh presentó una solicitud de acceso a la información con la finalidad de conocer el número y las versiones públicas de los reportes pormenorizados sobre uso de la fuerza que hubieran generado los elementos de la Guardia Nacional, quienes tienen la obligación de presentar un informe a su superior jerárquico inmediato cada vez que utilizan la fuerza en cumplimiento de sus tareas. Esta obligación fue ideada, sobre todo, como un medio de control para evitar abusos y violaciones a derechos humanos y no sólo como un registro administrativo interno.

En respuesta, la Guardia Nacional clasificó todo lo relacionado con los reportes pormenorizados como información reservada por un periodo de 5 años, con base en una presunta afectación a la adecuada investigación de delitos, equiparando esos reportes con el Informe Policial Homologado (IPH). Esta decisión deja a la sociedad sin vías para constatar si realmente los elementos de la Guardia Nacional hacen uso de la fuerza de manera racional y proporcional. Por ese motivo, interpusimos ante el INAI el recurso de revisión RRA 6771/21.

Antes de emitir resolución, el INAI concedió a la Guardia Nacional una audiencia para que mostraran algunos de estos reportes, con lo que se corroboró su existencia. También realizó una diligencia en el interior de las instalaciones de la Guardia para constatar que los reportes pormenorizados y el Informe Policial Homologado son documentos distintos y que esos reportes se encuentran en cada uno de los expedientes de los elementos involucrados en eventos de uso de la fuerza. Esto puso en evidencia que la negativa de la Guardia Nacional se debe a un empeño de mantener sus actuaciones en la opacidad y no a consideraciones de otra índole.

El 01 de septiembre, el INAI dictó resolución considerando que deben elaborarse versiones públicas de los reportes y dio a la Guardia Nacional un plazo de 20 días hábiles para cumplirlo. El Instituto indicó a la Guardia Nacional cómo elaborar esas versiones públicas, señalando qué información puede ser clasificada como reservada, y cuál deben contener los documentos.

Lamentablemente, la respuesta de la Guardia Nacional ha sido negativa. Insistiendo en que los referidos informes y el IPH son lo mismo, se ha dedicado a interponer trabas administrativas y de formato de la información para eludir el cumplimiento de sus obligaciones. Esto revela su intención de mantener en la oscuridad información fundamental para que pueda ejercerse un verdadero control ciudadano sobre el uso de la fuerza que realizan sus elementos. 🌿



Foto: AFP

► Guardia Nacional y migrantes: botón de muestra

El domingo 31 de octubre, en Huixtla, Chiapas, la Guardia Nacional disparó en contra de una camioneta y provocó la muerte de un migrante cubano. La justificación de la GN es que el conductor de la unidad intentó embestirlos y “al verse en riesgo inminente su integridad”, accionaron sus armas para detener el vehículo.

ESTE NO ES EL ÚNICO CASO QUE se ha documentado. Lamentablemente –y aunque es la primera vez que el Gobierno federal admite que la Guardia Nacional quitó la vida de manera indebida a una persona migrante–, la actuación de este cuerpo militarizado en el control de los flujos humanos ya advertía de la posibilidad de que se llegara a estos extremos.

Prácticamente desde su nacimiento, se ha colocado a la Guardia Nacional en tareas de control migratorio, para las cuales no están preparados, usando un enfoque de seguridad y no de derechos

humanos. Esto ha dejado escenas verdaderamente lamentables, de elementos con formación castrense persiguiendo a mujeres, niños y hombres migrantes y abusando de la fuerza ostensiblemente en esas operaciones.

Como ya lo habían advertido la CIDH y la ONU, el uso de personal militar en tareas que deben ser de funcionarios civiles especializados, particularmente siendo las y los migrantes personas en situación de vulnerabilidad, eleva los riesgos de graves violaciones a los derechos humanos. 🌿



Foto: Cuartoscuro

► El riesgo de la politización de las Fuerzas Armadas

El 22 de noviembre de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”.

CON ELLO, PARA ACELERAR LA CONSTRUCCIÓN de las obras prioritarias para la administración, con un proceder fuera de proporción se calificó a estos proyectos como de “interés público” y de “seguridad nacional”.

El “Acuerdo” puede tener impactos en los derechos humanos –sobre todo en el derecho a la información y la transparencia, en el derecho a un medio ambiente sano, y los derechos colectivos indígenas al territorio y la consulta–, como lo advertimos varias organizaciones de derechos humanos en un pronunciamiento conjunto.

También, se trata de un “Acuerdo” que al favorecer la opacidad de un estamento ya de por sí renuente a la transparencia, como lo es el castrense, bien puede incentivar la corrupción pues como se ha acreditado una y otra vez las Fuerzas Armadas no son ni impolutas ni ajenas a la corrupción.

Asimismo, el “Acuerdo” muestra el creciente empleo político de los conceptos legales asociados a la “seguridad nacional”. Esta tendencia, se enmarca también en un contexto más amplio de politización de las Fuerzas Armadas.

Por la propia naturaleza de estas instituciones y por los delicados encargos que la Constitución les confiere, los elementos del Ejército y la Marina deben abstenerse de realizar acciones o actividades de carácter partidario o político.

Ciertamente, dado el creciente protagonismo de las Fuerzas Armadas en los últimos lustros, estos posicionamientos han ocurrido en el pasado. En el anterior sexenio, por ejemplo, el Secretario de la Defensa Nacional abiertamente abogó por la reforma educativa¹.

Sin embargo, ha sido llamativo en este sexenio que el titular de la Sedena externe su adhesión a las políticas impulsadas por el presidente con la misma narrativa que éste impulsa. Un ejemplo de las muchas intervenciones en este sentido, es el

1. "Ejército apoya reformas; SEDENA considera fundamental la educativa", en *Excélsior*, 14 de septiembre de 2014. <https://bit.ly/3fgbi4>

discurso pronunciado el 20 de noviembre de 2021, en el que el General Secretario dijo: "Como mexicanos es necesario estar unidos en el proyecto de nación que está en marcha"².

De esta pieza discursiva sobresale la alusión a la transformación del país en abierta alusión a la narrativa presidencial. Claramente, estamos ante un discurso que no debería pasarse por alto dado que se trata del comandante del Ejército mexicano. El estamento castrense debería, en lo posible, abstenerse de un involucramiento activo en la política como el referido. 🌿

2. "Es necesario estar unidos en el proyecto de nación que está en marcha": Luis Crescencio Sandoval, en *Aristegui Noticias*, 21 de noviembre de 2021. <https://bit.ly/3pe7z7Y> Otra intervención similar puede verse en: Palabras del general Luis Crescencio Sandoval González, secretario de la Defensa Nacional, durante la ceremonia del "108 aniversario de la Marcha de la Lealtad". 9 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3cpjWZq>



Foto: Cuartoscuro

► Sin vuelta atrás: la posible incorporación de la Guardia Nacional a la Sedena

En la conferencia matutina del pasado 15 de junio, el Presidente López Obrador anunció que impulsará una reforma constitucional en 2023 para que la Guardia Nacional sea formalmente una rama de la Secretaría de la Defensa Nacional, argumentando que no quería que se “echara a perder” como la Policía Federal.

DESDE SU INICIO, LA GUARDIA NACIONAL fue diluyendo el carácter civil que le adjudicó la reforma constitucional que la creó. Al día de hoy, 3 de cada 4 de sus elementos provienen de las Fuerzas Armadas, y sus mandos siguen un patrón similar de preponderancia castrense. Además, su titular es un militar en retiro; su formación es preminentemente castrense, y en lo operativo, está adscrita a la Sedena.

Hasta el momento, el despliegue de las Fuerzas Armadas en seguridad pública se había presentado como una medida transitoria con fecha precisa para su finalización. Y aunque la Guardia Nacional es un cuerpo militarizado en los hechos, el que se elimine formalmente el carácter civil asentado en la Constitución significaría un punto de no retorno en

el proceso de militarización, una peligrosa capitulación del poder civil ante el poder castrense, inadmisibles en un país que se pretende democrático.

Si a esto le sumamos la enorme e injustificada diversidad de tareas de naturaleza civil que le han sido encomendadas a las Fuerzas Armadas –incluyendo la concesión millonaria de construcción y administración de obra pública–, nos encontraremos presenciando el trastrocamiento de la relación civil-militar del que se ha advertido reiteradamente.

Los hechos han demostrado que la militarización de la seguridad, con su estrategia de ocupación territorial, no ha significado una reducción de la violencia. Por el contrario, aumenta el riesgo de violaciones a los derechos humanos y la ocurrencia de delitos. 🌿



Foto: Guardia Nacional

Descarga nuestro informe



Disponible en formato digital en
centroprodh.org.mx



**Centro de Derechos Humanos
Miguel Agustín Pro Juárez A.C.**

Serapio Rendón 57B, Col. San Rafael,
C.P. 06470, Ciudad de México

centroprodh.org.mx

