

SEGURIDAD INTERIOR, ¿SEGURIDAD PARA QUIÉN?



Seguridad interior, ¿seguridad para quién?

#SEGURIDAD SINGUERRA 



Seguridad interior, ¿seguridad para quién?

TEXTO

COORDINADOR

José Antonio Guevara Bermúdez

FOTOGRAFÍA DE PORTADA

Juan Carlos Cruz/CONTRALUZ

EDICIÓN Y DISEÑO

El recipiente

ISBN: 978-607-95528-9-3

Marzo, 2017

Algunos derechos Reservados

Impreso en México

El texto se puede consultar y descargar en:

<http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

CONTACTO

Dirección: Tehuantepec #142, Col. Roma Sur,

Del. Cuauhtémoc, C.P. 06760, México, D.F.

Teléfono: +52(55) 5564 2582

Correo Electrónico: info@cmdpdh.org

www.cmdpdh.org

www.seguridadsinguerra.org

REDES SOCIALES

 @cmdpdh

 /cmdpdh

 /cmdpdh

CONTENIDO

- 07 Prólogo**
- 09 Introducción**
- 15 ¿Ley de seguridad interna? Mejor las Fuerzas Armadas de regreso a sus cuarteles**
Por Alejandro Anaya
- 17 Cuidado con las iniciativas sobre seguridad interior**
Por Tania Ixchel Atilano
- 23 ¿Militares reclusos en cuarteles o interviniendo las calles sin restricciones?**
Por Maite Azuela
- 25 La trampa del 2017: tropelías Vs. militarización**
Por Maite Azuela
- 28 Ley de seguridad interior: ¿México bajo espionaje militar?**
Por Carlos Brito y la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D)
- 30 Seguridad interior y víctimas**
Por Miguel Concha
- 33 ¿Seguridad interior para quién?**
Por Edgar Cortez
- 35 La nueva urgencia legislativa: seguridad interior**
Por Eliana García Laguna
- 38 Militares, derechos humanos y seguridad interior**
Por José Antonio Guevara
- 47 Ley de seguridad interior contradice recomendaciones internacionales**
Por Manuel Hernández Borbolla

- 50 Ley de seguridad interior o cómo aprender del fracaso**
Por Edna Jaime
- 52 Si los militares hablaran**
Por Ernesto López Portillo
- 54 Sherlock Holmes no es popular: 10 años de guerra**
Por Ernesto López Portillo
- 57 La permanente intervención temporal del Ejército**
Por Ernesto López Portillo
- 59 El dilema de la ley de seguridad interior:
¿militarización o democracia?**
Por Fernando Mora
- 61 Debatir el modelo de seguridad**
Por Mario Patrón
- 64 La crisis de derechos humanos que nos alcanzó**
Por Mario Patrón
- 69 Otro golpe a la constitución**
Por Catalina Pérez Correa
- 71 10 años de guerra: ¿Qué hacer?**
Por Catalina Pérez Correa
- 73 Un barniz de legalidad a costa de la Constitución**
Por Catalina Pérez Correa
- 75 Militarizar la seguridad pública**
Por Raúl Ramírez Baena
- 78 La ley de seguridad interior como una ley golpista**
Por Jesús Robles Maloof
- 81 La ley de seguridad interior de México: pasando por alto los
abusos militares en operaciones de seguridad pública**
Por Ximena Suárez y Maureen Meyer
- 88 Conclusiones**
- 89 Semblanzas**

PRÓLOGO

¿Por qué es urgente detener las iniciativas sobre seguridad interior?

Porque de no hacerlo, el Congreso mexicano habrá creado una jurisdicción que legaliza una situación que hace una década representa uno de los principales riesgos a la seguridad ciudadana en el país: la presencia de las Fuerzas Armadas en el fuero civil.

La discusión es de suma importancia porque, tal como lo ha dicho el propio General Secretario de la Defensa Nacional, Salvador Cienfuegos, haber sacado a soldados y marinos de los cuarteles para combatir al crimen organizado ha colocado a ambos institutos armados en una condición de fragilidad frente un régimen de derechos humanos¹, como al que aspira la Constitución General de la República.

Tal como él lo expresó, ni el Ejército ni la Marina están capacitados para atender un problema que corresponde a las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley en el fuero civil; porque en este fuero, los objetivos son otros, pero sobre todo, porque las reglas son otras. En ese sentido, su llamada de atención puede parafrasearse del siguiente modo: o nos devuelven a los cuarteles, o nos cambian las reglas.

No habló el General Secretario de capacitar a sus efectivos, porque seguramente sabe que esa labor llevaría años y porque terminaría desvirtuando la naturaleza de los institutos armados. Por lo demás, seguramente sabe también que, si el Estado mexicano ha perdido una década para formar operadores eficientes y confiables para los sistemas de seguridad pública y de justicia penal, nada garantiza que ahora sí se tomara en serio la capacitación de las Fuerzas Armadas y mucho menos, que ello resultara legítimo frente al déficit que entonces continuaría teniendo la formación de policías, ministerios públicos y jueces.

Entonces la disyuntiva se centra entre: sacar a las Fuerzas Armadas de las calles o crearles unas reglas *ad hoc*.

La respuesta del poder civil quiere irse por el lado más sencillo: cambiar las reglas. Crear un marco jurídico que les permita actuar como si estuvieran capacitados para hacerlo, aunque ello implique crear un régimen de excepción que, desafortunadamente, tendría un carácter general y permanente.

1 Discurso del Secretario de la Defensa Nacional, General Salvador Cienfuegos, 8 diciembre 2016. Disponible en: <http://www.gob.mx/sedena/prensa/7-de-diciembre-de-2016-86986>

Lo anterior, aunado a la vigencia de un contexto en el que se evidencia que ha sido la presencia del Ejército en las calles la que ha disparado la violencia, permite inferir que, en la práctica, lo que se busca es legalizar la situación expuesta, convirtiéndose en un riesgo estructural para la seguridad ciudadana.

En otras palabras, garantizar la “seguridad interior” —lo que no está lejos de significar, garantizar un marco de impunidad para el Ejército y la Marina— puede convertirse en un riesgo para la seguridad de la población civil.

La discusión que se aborda en esta compilación incluye múltiples aristas del debate en la materia, lo que demuestra que hay todavía mucho que considerar antes de cometer un error del que, tarde o temprano, podemos arrepentirnos.

El deseo es que las y los legisladores se den el tiempo de leer, comentar y reflexionar sobre los argumentos aquí contenidos, y asuman su obligación constitucional de proteger el marco constitucional que hoy nos rige, desechando las iniciativas y emprendiendo el camino de reconstrucción institucional, la cual es la única solución de fondo para el tamaño de la crisis que hoy vivimos.

Luis González Placencia

INTRODUCCIÓN

En diciembre de 2006, el entonces presidente de México, Felipe Calderón, declaró el inicio de una “Guerra contra el narcotráfico”.¹ La participación del gobierno federal en la guerra inició con el Operativo Conjunto Michoacán² —en el que la coordinación de Fuerzas Armadas con instituciones de seguridad pública se incluyó en el nombre pero no en las acciones—.³ La Secretaría de la Defensa Nacional desplegó en esta primera participación 4 mil 260 elementos del Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos. El 4 de enero de 2007 el gobierno federal envió 3 mil 500 efectivos del Ejército a la población de Tijuana. Para el 21 de enero de 2007, se anunciaron nuevos operativos en Tijuana, Guerrero, Chihuahua, Durango y Sinaloa.⁴ En el operativo Guerrero intervinieron, inicialmente, un total de 6 mil 388 soldados del Ejército mientras que en la Operación Conjunta Sierra Madre (Chihuahua, Durango y Sinaloa) la aportación de las Fuerzas Armadas fue de 9 mil 54 soldados.

A lo largo del sexenio de Calderón el número de operativos se incrementaron, engrosándose también el número de militares desplegados en el territorio nacional. Los militares y marinos han asumido cada día más tareas propias de la seguridad pública pero sin supervisión civil y sin objetivos definidos. Al mismo tiempo, en un número considerable de casos, militares en licencia o en retiro han sido colocados al frente de las instituciones de seguridad pública municipales y/o estatales. Esto tiene como resultado que en sus actuaciones se haga un uso indiscriminado de la fuerza, sin generar secuelas directas en la operación de organizaciones criminales del narcotráfico o en la reducción de los índices delictivos.

-
- 1 Presidencia de la República, “Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Felipe Calderón Hinojosa, con motivo de su Primer Informe de Gobierno”, México, 2 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/primer/mensajeanacion/index.html>
 - 2 Presidencia de la República, “Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán”, Discurso, Sala de Prensa, Ciudad de México, 11 de diciembre de 2006, disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>.
 - 3 Dicha operación se basó en la coordinación entre la Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública Federal y Procuraduría General de la República para hacer frente a la delincuencia organizada y fue conocida como “Operativo Conjunto Michoacán”. Ver Presidencia de la República. *Anuncio sobre Operación Conjunta Michoacán*, México, Diciembre de 2006. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>
 - 4 Presidencia de la República. *Mensaje del Gabinete de Seguridad del Gobierno Federal*, México, 21 de enero de 2007 Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/2007/01/mensaje-del-gabinete-de-seguridad-del-gobierno-federal/>

En la actual administración del presidente Enrique Peña Nieto, la estrategia de seguridad del gobierno federal no ha tenido cambios significativos, sino que ha sido dirigida principalmente a la detención o eliminación de las cabezas de las organizaciones. Lo anterior ha tenido por efecto, por un lado, la fragmentación, proliferación y diversificación de nuevos grupos criminales y sus actividades.⁵ Y, por otra parte, ha implicado el aumento de la violencia en el país, ya que se intensificó el número de enfrentamientos entre grupos delincuenciales —frecuentemente por el control de nuevos territorios por parte de las escisiones de las organizaciones que perdieron liderazgo en determinadas zonas—. Asimismo, los enfrentamientos abiertos entre la Marina y/o el Ejército en contra de las fracciones criminales⁶ también aumentaron. A lo largo de 10 años de esta estrategia, es posible constatar el aumento en el número de víctimas mortales.⁷

La inexistencia de un diagnóstico por parte de las autoridades federales sobre los resultados y efectos que ha traído consigo la ampliación de la colaboración de las Fuerzas Armadas en operativos para neutralizar las organizaciones criminales existentes en nuestro país, hacia la población civil, genera para los académicos y sociedad civil incertidumbre y desconfianza sobre el propósito que tiene el legitimar —más que regular— las tareas que ya realizan los efectivos de las instituciones castrenses.

En un esfuerzo por establecer la relación entre la política de militarización de combate a las drogas y las secuelas advertidas, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) creó el Programa de Política de Drogas (PPD),⁸ en el que se concentra información de manera sistemática y se analiza el fenómeno que se observa en México, produciendo múltiples documentos de trabajo en los que se evidencia

5 Desde el año 2013, la consultora Stratfor Enterprises ha hecho seguimiento del comportamiento de los cárteles de droga: si se enfrentan entre ellos, si se han fragmentado y si han expandido sus operaciones, usando términos como “Balkanización de los cárteles”, 18 abril de 2013, disponible en: <https://www.stratfor.com/weekly/mexicos-drug-war-balkanization-leads-regional-challenges>. Véase el último reporte de Stratfor, “México’s cartels will continue to splinter in 2017”, 2 de febrero de 2017, disponible en: <https://www.stratfor.com/weekly/mexicos-cartels-will-continue-splinter-2017> (revisado 12 de febrero de 2016)

6 Solicitud de información: 000700016315.

7 Como se verá en los siguientes balances, el número de muertos supera al número de detenciones. SEDENA informó que cuenta con 86 denuncias por homicidio doloso en el período de 2006 a 2014. La detención de 3946 agresores, registra el siguiente saldo de enero de 2007 a abril de 2014: fallecidos fueron 209 militares, 3907 agresores y 60 víctimas ajenas; mientras que de personas heridas se contaron 1184 militares, 1061 agresores y 213 personas ajenas a los hechos. Solicitud de información: 0000700003715.

Por su parte SEMAR registra, de 2012 a 2014, un saldo de 60 personas de la naval heridas y 14 muertas, 10 civiles heridos y 296 civiles muertos, con un total de 111 detenidos. Solicitud de información: 0001300006415.

la dinámica que se ha suscitado, tanto hacia la población civil, como en el funcionamiento de las organizaciones criminales al interior del país.⁹

Por su parte, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, a partir de las investigaciones que ha realizado, estima que la lucha contra el narcotráfico ha dejado un saldo de más de 28 mil personas desaparecidas, 150 mil asesinatos, más de 6 mil personas víctimas de tortura de las cuales en más de mil se señala a militares, 280 mil personas desplazadas internas por causa de la violencia, por violaciones a derechos humanos o para huir del contexto de violencia generalizada que se vive en su región.¹⁰

México vive un ambiente de enfrentamiento armado abierto entre las instituciones castrenses y las organizaciones criminales, pero sin reconocimiento oficial ni de la naturaleza de la violencia, ni mucho menos de la magnitud alcanzada. Las cifras se hacen más alarmantes ante la existencia de impunidad en el sistema de justicia para llevar a cabo investigaciones serias, sancionar a los autores —tanto materiales, como los que se señale al identificar la cadena de mando— de tales atrocidades y lograr la reparación integral de las víctimas.¹¹

Lo anterior, aunado de la minimización que hacen los funcionarios públicos de los abusos y delitos cometidos por servidores públicos, identificándolos como hechos aislados e, incluso, criminalizando la labor de las organizaciones que documentan los abusos por parte de las autoridades del Estado y aquellas que acompañan víctimas.¹³

8 Véase *Programa de Política de Drogas*, disponible en: <http://www.politicadedrogas.org/PPD/index.php/index.html>

9 Revisar documento de trabajo de Samantha Pérez Dávila y Laura H. Atuesta Becerra, “Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México”, Programa de Política de Drogas, CIDE, México, 2016. Disponible en: http://www.politicadedrogas.org/PPD/documentos/20170113_094601_18_fragmentacion_y_cooperacionfinal.pdf (consultado enero 2017).

10 Nota metodológica “Diagnóstico de la militarización de la seguridad pública”, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (última actualización, diciembre 2016).

11 Revisar informe de Open Society Foundation, *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York, 2016. Disponible en: <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-20160602.pdf> (consultado agosto 2016).

12 La plataforma “Memoria y Verdad”, desarrollada principalmente por Article 19 y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), dispone de un acervo documental de casos en los que se observan patrones estandarizados en la práctica de tortura, detenciones arbitrarias y ejecuciones extrajudiciales, como parte del uso indiscriminado de la fuerza por parte de autoridades del Estado. De igual manera, los casos contenidos en la plataforma gozan de amplia impunidad, al haberse experimentado irregularidades en el seguimiento de los procesos desde la etapa de investigación. Disponible en <http://www.memoriayverdad.mx/>

13 Véase: ONU, “Informe final de la misión del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situa-

Ante este contexto, se observa que la iniciativa de Ley de Seguridad Interior busca brindar legitimidad a la estrategia de seguridad pública, en la que las Fuerzas Armadas incluso pueden llegar a suplantar a las diferentes corporaciones de la policía (municipal, estatal y federal), llegando a ampliar la competencia que tendrían el Ejército y la Marina en tareas propiamente ministeriales y judiciales.

Así, las mencionadas autoridades tendrían la facultad de detención e investigación de civiles, sin contar con mecanismos de control —en cuánto a la temporalidad, circunstancias y términos bajo los cuales serían aplicables, además de la pertinencia de la resolución de un juez que ordene su ejecución— para ejercer tales prácticas, desprendiéndose de esto el posible riesgo de favorecer el desarrollo de capacidades de discrecionalidad al momento de que se disponga que las Fuerzas Armadas tomarán parte en el resguardo de la seguridad pública de alguna zona.

Por lo tanto, hay inquietud en que el despliegue de las Fuerzas Armadas a lo largo del país —asumiendo roles concernientes a la seguridad pública— se habilite sin contar con la supervisión de la autoridad civil y un sistema de contrapesos que regule sus actividades. A la vez, en este tenor, sería imprudente que militares y marinos permanecieran en servicio mientras no se prevean protocolos de acción adecuados a las labores que se les encomienda.

De manera general, podemos resumir las preocupaciones que se originaron sobre las razones y las probables consecuencias que traería consigo la entrada en vigor de una legislación, con las características propuestas, para regular en materia de seguridad interior en cinco puntos principales:

1. Hay preocupación porque la autoridad civil —y toda la sociedad— termine cediendo a las acciones militares, generando una normalización, estabilidad o balance entre el poder civil y el militar, con niveles de violencia determinados. De ella se desprenden las siguientes preguntas ¿Cuál es el rumbo que tomarán las instituciones democráticas en México bajo las condiciones actuales de intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública? ¿Cómo revertir la tendencia hacia la militarización de las instituciones civiles encargadas de la seguridad pública? ¿Cuál será el papel de la sociedad civil en su conjunto bajo este escenario?
2. Hay un temor de que se perpetúe la impunidad de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas en el contexto de las

ción de los defensores de derechos humanos Michel Forst, vista a México, 16 al 24 de enero de 2017”, Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, 24 de enero de 2017, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S> (consultado: 25 de enero de 2017)

operaciones de seguridad pública, bajo el manto de una inconstitucional ley de seguridad interior. La ausencia de consecuencias penales de dichos abusos se podría presentar a través de la consolidación de la política de no investigar los delitos cometidos por militares por la Procuraduría General de la República, o bien mediante la ampliación de las atribuciones de las instituciones castrenses. Es decir, que prevalezca el fuero militar respecto del civil, de manera que conozca de casos en los que civiles han sido agredidos y afectados durante el despliegue de actividades de seguridad, dirigidas por las Fuerzas Armadas del país.

3. También existe preocupación por la normalización de las condiciones de violencia que se han presentado en los últimos 10 años en México o que, incluso, se prevea un aumento de las mismas. Se sospecha, además, que las elecciones gubernamentales próximas en las entidades del Estado de México y Coahuila, causarán gran agitación política. Es importante recordar que queda poco más de 1 año para las siguientes elecciones presidenciales y la población mexicana experimenta un descontento generalizado frente a la administración federal actual. No cabe duda que la política de seguridad y la de migración propuestas por la nueva administración gubernamental de los Estados Unidos de América, hará que se expanda la tensión al interior de México —social, política y económica—.
4. La relación que supondría la coexistencia de una ley de seguridad interior con la reforma a la policía y el plan de retiro gradual de las Fuerzas Armadas de las calles, conforme al artículo 29 constitucional. Una de las consecuencias que podría derivarse de dicha ley, sería el debilitamiento del nuevo sistema de justicia penal —tanto por las garantías del debido proceso, como el supuesto de la presunción de inocencia—, por cuestiones como la facultades de detención en flagrancia, de investigación y de obtener testimonios por parte de la milicia.
5. ¿Qué reacción desatará la emisión de una Ley de Seguridad Interior entre las organizaciones criminales? ¿Cómo se comportarían los índices delictivos con la presencia militar en las calles desempeñando tareas propias de la autoridad civil, sin controles ni mecanismos que eviten la comisión de violaciones a derechos humanos por efectivos militares, como tortura, desaparición forzada de personas y ejecuciones extrajudiciales?

Es por esto que, la falta de claridad de las iniciativas permite inferir que, una ley de seguridad interior en términos de lo que actualmente se discute en el Congreso presenta una tendencia hacia el fortalecimiento de los órganos del gobierno federal mexicano, la cual es proclive a una centralización paulatina de las instituciones. Esta percepción difiere de la motivación expresada en las propuestas legislativas, en las

que se subraya que el objetivo principal es el de custodiar la seguridad de los ciudadanos al interior del país, frente a la amenaza que representa el crimen organizado y la operatividad de la variante del narcotráfico, a la par que alegan que se busca regresar a los militares a los cuarteles para que las policías recuperen su lugar.

La presente compilación busca promover el replanteamiento de las propuestas en la materia y abrir las discusiones para incluir otras alternativas, con la intención de que nuestros dirigentes tomen decisiones informadas, con evidencia y fortalecidas por la amplitud de perspectivas desde las que se abordan las consecuencias que podrían alcanzar en la cotidianidad, ejercicios de emergencia que se tornen permanentes.

Mariclaire Acosta Urquidi	Artículo 19
Ximena Andión Ibañez	Cauce Ciudadano, A.C.
Mónica Ayala Talavera	Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.
Maite Azuela	Juan de Larios, A.C.
José Luis Caballero Ochoa	Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria OP, A.C.
Lucía Chávez Vargas	Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.
Miguel Concha Malo	Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.
Edgar Cortez	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.
Carlos Cruz Santiago	Enjambre Digital
Rocío Culebro	Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila
Ana Lorena Delgadillo	Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México
Luis F. Fernández	Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho
Quetzalcoatl G. Fontanot	Fundar, Centro de Análisis e Investigación
Eliana García Laguna	Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia
José Pablo Girault	México Evalúa
José Antonio Guevara Bermúdez	México Unido Contra la Delincuencia
Ernesto López Portillo	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos
Montserrat Martínez Téllez	Participando por México, A.C.
Catalina Pérez Correa	RED, Red en Defensa de los Derechos Digitales
Fernando Ríos Martínez	Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, "Todos los Derechos para Todas y Todos"
Jesús Robles Maloof	
María Elena Morera	
Jorge Javier Romero Vadillo	
Lisa María Sánchez Ortega	

¿LEY DE SEGURIDAD INTERNA? MEJOR LAS FUERZAS ARMADAS DE REGRESO A SUS CUARTELES

Alejandro Anaya
La Silla Rota, 11 enero de 2017

Hace diez años el entonces presidente Felipe Calderón inauguró su “guerra” contra el crimen organizado. No un gran esfuerzo nacional por fortalecer las corporaciones policiacas y de inteligencia o las instituciones de administración e impartición de justicia. No una gran alianza entre gobierno y ciudadanía para crear capital social y humano y fortalecer el tejido en comunidades, pueblos y ciudades. No. A Calderón se le ocurrió una guerra, tal cual. Mandar a las calles, las veredas y las montañas a las Fuerzas Armadas a hacer lo que están entrenadas y equipadas para hacer: disparar y matar. Diez años han pasado y a los dos gobiernos federales y las decenas de gobiernos estatales, junto con las distintas legislaturas y los partidos políticos y (asumamos la parte, grande o pequeña, de responsabilidad que nos toque) a buena parte de la sociedad civil en general se nos olvidó lo más importante: crear instituciones y fortalecer el capital social. Diez años se fueron en vano. La nueva década perdida de la historia de México.

Ahora, después de un manotazo sobre la mesa del Secretario de la Defensa Nacional, lo único que se nos ocurre es (como siempre) legislar. Crear una ley de seguridad interna que dé “certeza” a las Fuerzas Armadas y que formalice la “guerra” como solución a nuestros problemas de criminalidad y seguridad pública. Lo que necesitamos no es una ley, sino algo mucho más sencillo y mucho más complicado a la vez: que las Fuerzas Armadas regresen ya, mañana mismo, a sus cuarteles y que los gobiernos, legisladores y juzgadores empiecen a hacer también desde ya, desde mañana mismo, lo que tendrían que haber empezado a hacer diez años atrás: construir instituciones.

En gran medida, las voces favorables a legislar de urgencia se escudan en el argumento de que “no hay de otra”, al menos “por un tiempo”, porque no tenemos policías confiables y todo lo demás. Me sorprende como incluso muchos de los que insisten en señalar las consecuencias nefastas para los derechos humanos de la militarización de la seguridad pública en México dan por hecho este argumento sin problematizarlo. Pero me parece que este argumento es un supuesto, no una ley. O,

más bien, es un supuesto que de tanto repetirlo sin cuestionarlo se ha convertido en ley y por lo tanto, hasta donde yo sé, no se ha explorado con seriedad.

¿Realmente no hay de otra? Parte del problema es que, precisamente, no lo sabemos. Si estoy en lo correcto (es decir, si realmente no estamos seguros de que “no hay de otra”), entonces estaríamos tomando una opción en extremo riesgosa con base en un supuesto. Peligro. Antes de pensar en legislar, discutamos si realmente no hay opciones. ¿Qué pasaría si a partir de mañana regresan las Fuerzas Armadas a sus cuarteles? ¿Realmente estados, municipios, regiones o el país entero caerían de la noche a la mañana en las garras de la delincuencia organizada? ¿Sería realmente el fin del mundo como lo conocemos? ¿Qué no sería volver a como estábamos, digamos, en noviembre del 2006? ¿Era realmente peor entonces? ¿Qué pasaría por otro lado si, de súbito el presidente, los gobernadores y los presidentes municipales se enfrentan cara a cara con la urgente necesidad de ahora sí construir instituciones? ¿Y qué pasará si les seguimos dando aire y tiempo para no hacer nada? No estoy seguro de que un transitorio que establezca límites de tiempo realmente elimine los incentivos perversos que en éste último sentido ha tenido este tipo de subsidiariedad en materia de seguridad pública en México.

Una idea más. 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. Si se legisla y se da “certeza”, desaparece uno de los pocos incentivos que “invita” a las Fuerzas Armadas a volver a sus cuarteles. No creo que podamos quedarnos tranquilos ante un esquema de incentivos que favorezca el estado de cosas actual.

Me declaro escéptico, en suma, ante el entusiasmo por legislar. Aunque (cosa poco probable), se logre incidir y se consiga una ley “buena”, con candados de tiempo y geografía y todo lo demás, los riesgos son altos y las certezas pocas. Me sumo más bien a la demanda de un cambio radical de estrategia: no más guerra, sino más fuerzas policiacas y de inteligencia y más instituciones de procuración y administración de justicia profesionales, bien entrenadas, bien equipadas, “modernas” y confiables. Las Fuerzas Armadas mismas estarán mejor en sus cuarteles.

CUIDADO CON LAS INICIATIVAS SOBRE SEGURIDAD INTERIOR

Tania Ixchel Atilano
Animal Político, 27 diciembre 2016

Llama la atención que a 10 años de la guerra contra el narco, militares, Ejecutivo y Legislativo quieran legalizar las actividades de las Fuerzas Armadas.

Actualmente en nuestro país escuchamos recurrentemente el término de “seguridad interior”. Por un lado, el general Salvador Cienfuegos ha demandado en varias ocasiones un “marco jurídico” para las Fuerzas Armadas, y por el otro, el PRI y PAN han presentado iniciativas en materia de seguridad interior. En cuanto al marco jurídico de las Fuerzas Armadas, hay que señalar que éste no solo significa otorgar más facultades al Ejército, Marina y Fuerza Aérea, sino también significa limitar las actividades de los mismos, restringiendo estas actividades a las relacionadas con conflictos armados, ya sea en su variante nacional o internacional.

En relación con las iniciativas de PRI y PAN, éstas extienden las facultades de las Fuerzas Armadas mediante la definición del término “seguridad interior”. La Constitución Mexicana en su artículo 89, fracción vi, otorga al Presidente de la República facultades para preservar la Seguridad Nacional en términos de la ley respectiva, así como también disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. La definición de seguridad interior no la encontramos en la Constitución, pero podría especularse que al momento de redactar la misma se referían a sucesos similares a guerras civiles, mientras que la defensa exterior podría definirse en términos de un conflicto armado internacional. Una referencia que sustentaría lo anterior la encontramos en el Código Penal Federal, en los delitos de rebelión y sedición.

Ahora bien, el concepto de “seguridad nacional” fue añadido a la Constitución en el año de 2004 durante el sexenio de Vicente Fox. Dicha adición permitió al Presidente de la República la facultad expresa de preservar la *Seguridad Nacional*. Este término no está definido en la Constitución y se remite a la Ley de Seguridad Nacional, en la cual se regulan las acciones para mantener la integridad del Estado mexicano. En síntesis, esta Ley puede leerse como un conjunto de normas de naturaleza organizativa que pudieran derivar en política pública, pero que en ningún caso pudieran traducirse como marco legal para la actuación de las Fuerzas Armadas.

En cuanto a la justificación constitucional de la utilización de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico, es necesario recordar la expansiva interpretación que dio la SCJN en la "Acción de Inconstitucionalidad 1/96", en relación a las facultades de auxilio a la autoridad civil por parte de las Fuerzas Armadas. Al hacerse alusión a este caso, muy pocas veces se menciona que la interpretación que dio la SCJN fue previo a la incorporación del término *seguridad nacional*, así como también que la Corte estimó que los casos en los que participarían las Fuerzas Armadas podrían controlarse con rapidez. Condición que, como hemos podido atestiguar, no se actualiza para el combate al narcotráfico. También resulta oportuno señalar que en la Acción de Inconstitucionalidad 1/96, la SCJN mezcla los términos "seguridad pública", "seguridad interior" y "seguridad exterior" al señalar que el narcotráfico es un problema que afecta a los tres ámbitos y que por ello es necesaria la participación de las Fuerzas Armadas. Igualmente, en su argumentación construyen el concepto de *seguridad pública interior*, lo cual da lugar a confusión y poca claridad de los términos.

Las distinciones terminológicas que arroja la Constitución serían posible zanjarlas en términos de las Convenciones de Ginebra de 1949, las cuales regulan los conflictos armados internacionales e internos. Es decir, la *seguridad interior* podría definirse en términos de un conflicto armado interno y la defensa exterior en términos de un conflicto armado internacional. Sin embargo, aún a pesar de que hemos firmado las Convenciones de Ginebra desde 1953, no se han traducido estas disposiciones en la legislación interna. Si el orden jurídico mexicano implementara las categorías de las Convenciones de Ginebra, no habría lugar a dudas de que las Fuerzas Armadas solo serían desplegadas en el marco de un conflicto armado ya sea interno o internacional. Lo anterior además sería congruente con el artículo 129 constitucional, el cual señala que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Implementando las categorías de Conflicto Armado Interno e Internacional, se definiría lo que es disciplina militar y con ello quedarían excluidos sin lugar a dudas conceptos como la Seguridad Pública, así como los supuestos que las iniciativas definen como "afectaciones a la seguridad interior" del ámbito militar.

Haciendo uso de la interpretación de la SCJN y de la reforma del 2004 en términos de ampliación de facultades del Ejecutivo, se justificó el despliegue de las Fuerzas Militares en actividades destinadas a ser ejecutadas por la autoridad civil, sin necesidad de activar el artículo 29 constitucional, concerniente a la suspensión de garantías. El término de *seguridad interior* fue poco utilizado o usado de manera indistinta, junto con el término de *seguridad nacional* o *seguridad pública*.

A partir de la lectura de las dos iniciativas que analizaremos a continuación puede deducirse que la autoridad legislativa se ha percatado de esta laguna jurídica o de

esta “ventana” de actuación que aún les queda a disposición, para poder justificar o “legalizar constitucionalmente” el uso de las Fuerzas Armadas para circunstancias mucho más genéricas que las relacionadas con el crimen organizado o el narcotráfico. Es decir, a partir de esta ventana que ofrece la fracción VI del artículo 89, lo que se pretende es justificar constitucionalmente y sin lugar a dudas, o posteriores debates jurídicos, el despliegue de las Fuerzas Armadas en la cotidianidad del país.

Sin duda es de llamar la atención que después de 10 años de la llamada *guerra contra el narco* y de los múltiples episodios en los que las Fuerzas Armadas han estado involucradas, como lo fue por ejemplo su participación en la disolución de la huelga de Cananea en 1989, tanto las autoridades militares, el Ejecutivo y el Legislativo expresen su deseo de legalizar las actividades de las Fuerzas Armadas.

Las iniciativas definen a la Seguridad Interior como una función (PRI) o condición (PAN) y ambas coinciden en que su objeto es preservar el orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática. Asimismo, las conductas que definen como peligros a la Seguridad Interior se refieren a comportamientos como obstaculización de servicios públicos, de áreas estratégicas o prioritarias, de programas federales, inhabilitación de infraestructura, entre otros. Estos supuestos podrían actualizarse en eventos como los de la CNTE, protestas contra la reforma energética, expropiaciones, etc. Igualmente, justifican el uso de la fuerza para actos de resistencia no agresiva. Este supuesto obliga a preguntarnos qué entiende el legislador por “resistencia no agresiva”, ¿encuadrarían en este supuesto las manifestaciones?

Es importante mencionar que ninguna de las dos iniciativas especifica el tipo de armas que se utilizarían para cada una de sus nuevas facultades. Si consultamos las cifras de las compras de armamento hechas durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, podemos observar que un buen número de las armas compradas son helicópteros que están diseñados para atacar desde el aire. Un ejemplo del uso de estos helicópteros lo observamos en el caso de Nochixtlan, donde se ocuparon dos helicópteros *black hawk* desde los cuales fueron lanzados gases lacrimógenos. Asimismo, la compra de armamento ha aumentado de forma notable, pues según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), en el año 2015 se gastaron un total de 500 millones de dólares en la compra de armas y equipo militar, mientras que en el año 2014 se gastaron únicamente 97 millones de dólares¹.

En el año de 2015, de estos 500 millones, 305 fueron gastados en equipos de aviación, como por ejemplo la compra de 12 unidades Cessna U206, usadas para actividades de vigilancia. De los datos del SIPRI también se puede constatar la compra de

1 Datos tomados de la página del Stockholm International Peace Research Institute, disponible aquí, consultado el 11.12.2016.

helicópteros Black Hawks UH-60M en su versión armada. Este modelo de helicóptero está equipado con el siguiente armamento: 2 armas automáticas de 7.62 mm., misiles AGM-114 *hellfire* y cohetes *hydra-70*. Por lo tanto, es muy necesario delimitar qué tipo de armamento utilizarían las Fuerzas Armadas y para qué actividades.

Tampoco se fundamenta por qué los programas de apoyo federal son equivalentes a Seguridad Interior. Es decir, los programas sociales no ponen en peligro la existencia del Estado mexicano, ni su territorio ni su población. Pero visto desde el punto de vista partidista sí ponen en peligro la existencia de cierta política. Lo que verifica que lo que busca garantizarse con esta medida es la ejecución de una política pública y por tanto de aquellos que se ven beneficiados de su ejecución, pero no del Estado en su conjunto. Teniendo aquí un supuesto en donde claramente se ven mezclados la política con los fines de la Seguridad Interior, instrumentalizándose la definición de un término, *ergo* de Derecho, para lograr objetivos políticos.

Resulta entonces poco convincente que un programa social tenga que ser tutelado por las Fuerzas Armadas y a *contrario sensu* que el oponerse a los mismos resulte en una amenaza contra la existencia del Estado mexicano. Tomando en cuenta que muchos de estos programas sociales se han utilizado con fines electorales, resulta altamente cuestionable la imposición de los mismos por medio de las Fuerzas Armadas. Pensemos por ejemplo en la llamada “Cruzada contra el hambre”, ¿si un grupo se resistiera a la distribución de la leche Nido o fórmula NAN de Nestlé, estaría afectando a la seguridad interior?²

Uno de los puntos más alarmantes es que, según los artículos 22 y 29 de la iniciativa del PAN, las actividades no solo se limitarían al uso de la fuerza sino también posibilitarían la inspección de personas y bienes, la ejecución de órdenes de aprehensión, la detención de personas y la prevención del delito.

En este aspecto, de acuerdo al reporte: *El estado de la vigilancia: fuera de control* (Red en Defensa de los Derechos Digitales) la SEDENA ya es un agente activo en la intervención ilegal de comunicaciones privadas.³ Teniendo en mente este precedente es preciso señalar que las iniciativas que aquí se comentan legitimarían a las Fuerzas Armadas a intervenir las comunicaciones privadas una vez promulgada la declaratoria de afectación a la seguridad interior. El término de intervención no podrá exceder de seis meses pero podrá prorrogarse (art. 32 PAN). La intervención

2 *Nestlé arriesga la salud de bebés y niños con el aval del Gobierno, dicen ONG's expertas en nutrición*, Redacción de Sin Embargo, <http://www.sinembargo.mx/31-08-2016/3085770>, visto el: 10.12.2016.

3 *El estado de la vigilancia: fuera de control*, Red en defensa de los derechos digitales, Internews, Open Society Foundations, Noviembre 2016.

además, deberá ser aprobada de manera inmediata (sin excederse de 6 horas) por el Juez de Control, dejando al Juez sin ninguna posibilidad de valorar la utilidad y proporcionalidad de la medida. La información recabada no será destruida una vez extinto el plazo de la declaratoria y su uso será decidido por el presidente de la Comisión de Seguridad Interior, que en el caso de la iniciativa del PAN, es el Secretario de Gobernación. Asimismo, se prevé el intercambio de información entre las Fuerzas Armadas, el CISEN y la Fiscalía General.

Además, habrá que subrayar que uno de los supuestos permite a la Fuerzas Armadas (...) controlar a una persona que se resista a la detención en caso de flagrancia. ¿De qué forma se realizaría este control? ¿Mediante el disparo de armas de fuego, armas de electrochoque o con auxilio de alguno de los equipos de ataque que hemos mencionado? ¿Se permitirán tanques? En este mismo tenor vale la pena detenerse en las facultades como la instalación de puestos de revisión, la inspección de personas y bienes, ¿qué pasaría si una persona se niega a que lo inspeccionen o a que inspeccionen su domicilio? De la lectura de las iniciativas es claro que se haría uso de la fuerza, por lo tanto estaríamos ante limitantes del libre tránsito, de la integridad personal, así como de la intimidad (en el caso de la inspección de bienes).

Es de notar que en las iniciativas no se encontraron disposiciones expresas acerca de las consecuencias penales de abusos al uso de la fuerza o de las consecuencias de dar una orden desproporcional la cual no proteja el derecho a la vida. Tampoco es claro cómo se esclarecería la cadena de mando en estos casos. El que la cadena de mando sea reconocible, permite la imputación de responsabilidades, de lo contrario se llega a un limbo en donde no se encuentran responsables. Podría también pensarse que precisamente por ello no se dibujan con transparencia las relaciones y el grado de mando o el proceso de transmisión de una orden, así, evitan responsabilidad. A lo anterior podría sumarse la dificultad tanto normativa, causal y política de atribuirle responsabilidad penal al Presidente de la República siendo Jefe de las Fuerzas Armadas. Dada la complejidad de esta atribución de responsabilidad, la atribución a un nivel más bajo también quedaría desierta y con ello la configuración de la impunidad.

También es clara la asimetría entre las regulaciones del derecho de guerra y lo que constituiría el régimen de *seguridad interior*. Pues incluso en el caso de la guerra, existen obligaciones que los cuerpos armados deben cumplir, en caso de incumplimiento se cometen los llamados *delitos de guerra*⁴, mientras que en el caso de la seguridad interior estaríamos ante un limbo de atribuciones penales.

4 En el caso de los denominados *delitos de guerra*, el Estado mexicano no ha tipificado dichas conductas, no solo contenidas en las Convenciones de Ginebra, sino también en el Artículo 8 del Estatuto de Roma.

Es necesario también cuestionarse las implicaciones de estas iniciativas en torno al principio de igualdad ante la ley. Si las Fuerzas Armadas ejercerán actividades propias de la policía resulta que las primeras podrán contar con el beneficio de la jurisdicción militar⁵, mientras que la policía siempre está sujeta al fuero civil. Por otra parte, dado que en la mayoría de los casos, la comisión de delitos cometidos por las Fuerzas Armadas no se encuentra descrita como tal, ni como delito ni como agravante, puede darse la situación que un policía sí pueda ser sancionado, pero un militar no, lo cual constituiría un privilegio para las Fuerzas Armadas. Tal fue el caso del delito de privación ilegal de la libertad antes regulado en el artículo 366 del CPF y a partir del cual, un Tribunal Colegiado de Circuito en una tesis aislada consideró que la calificativa destinada a los integrantes de alguna corporación pública no se actualizaba para el caso de los miembros del Ejército⁶.

Este tipo de intervenciones por parte de las Fuerzas Armadas no debería sorprendernos al comparar las mismas con la reciente promulgación del Código Militar de Procedimientos Penales.

Por las razones antes mencionadas es muy necesario no perder de vista el curso que tomen estas iniciativas, pues corremos el riesgo que cualidades democráticas como la protección a la vida, la libre expresión de las ideas o el libre tránsito se erosionen.

La promulgación de una ley no implica *per se* cumplimiento del Estado de derecho, muy por el contrario, la propia ley puede contribuir a mayores posibilidades de arbitrariedad y limitantes a la libertad de actuar del ciudadano.

5 El artículo 57 del Código de Justicia Militar excluye la jurisdicción militar, solo en los casos en los que un civil, sujeto pasivo de la comisión de un delito tenga la calidad de víctima.

6 Consúltense la tesis en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo xxvii, p. 1115.

¿MILITARES RECLUIDOS EN CUARTELES O INTERVINIENDO LAS CALLES SIN RESTRICCIONES?

Maite Azuela

Sin Embargo, 13 diciembre 2016

Promover un marco normativo para la intervención de las Fuerzas Armadas es justo y necesario, pero la incomodidad que para algunos de ellos generan las restricciones a la violación de derechos humanos.

La polarización de dos posturas suele ser un truco para ridiculizar una de ellas. Los diez años de la guerra contra el narco han arrojado resultados tan cuestionables que el replanteamiento de la estrategia de seguridad (interna o pública, como gusten llamarle) no puede reducirse a un debate en el que se coloque la defensa de derechos humanos como la causal del fracaso.

Las declaraciones del General Cienfuegos cuando asume que el Ejército debe regresar a los cuarteles, pueden polarizar las posibilidades si lo que busca es blindar las actuaciones de las Fuerzas Armadas de manera que, en caso de incurrir en violaciones de derechos humanos, cuenten con garantías que no les representen ninguna acción coercitiva.

Pedir que “todos” nuestros soldados vuelvan a los cuarteles es peligroso. También pedir que sólo en condiciones de blindaje absoluto se mantengan. Definitivamente en algunas regiones la colaboración del Ejército en el combate contra el crimen organizado ha devuelto la calma las comunidades e inhibido la violencia del narcotráfico.

Sin embargo, normalizar las medidas de intervención militar y argumentar la falta de facultades legales para ampliar las garantías castrenses a expensas de las garantías individuales, no responde a una reflexión de fondo que contextualice las diferencias regionales y que reconozca los límites de actuación que requieren protocolos diversificados sin obviar las sanciones cuando se trasgrede lo establecido.

La prisa por entregarles un marco jurídico a las Fuerzas Armadas no es un asunto menor. A la víspera de la construcción de una Fiscalía General de la República en puerta, la presión para la aprobación de la propuesta del diputado César Camacho del PRI para la Ley Reglamentaria del artículo 29 de la Constitución, no es casualidad. Sobra decir que sus contenidos ensanchan aún más la estrategia de seguridad que

ha demostrado ser fallida. Si los estados de emergencia normalmente vulneran los derechos fundamentales y debilitan la división de poderes, este proyecto de Ley no contempla contrapesos serios ni tiempos máximos para la suspensión de garantías. La iniciativa además incluye definiciones laxas para justificar la declaratoria de estado de excepción.

Por su parte, la propuesta del senador Roberto Gil Zuarth del PAN, recurre a conceptos difusos y discrecionales como “resistencia” con los que pretende facultar al Ejército para que haga “uso legítimo de la fuerza; la utilización de técnicas, prácticas y métodos, por parte de la Fuerza Armada Permanente o de la Fuerza Especial de Apoyo Federal (de las que el cuerpo castrense sería integrante) para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva, o agresiva grave bajo la vigencia de una declaratoria de afectación a la seguridad interior”. Después en su propuesta el senador Gil hace una vaga acotación: “Conforme a los principios de legalidad, racionalidad, proporcionalidad, oportunidad y respeto a los derechos humanos”.

El senador Gil no se rompió la cabeza con su propuesta, sino que copió casi literalmente la que había entregado en su momento Felipe Calderón. Así que no sólo reivindican los errores que de facto se han cometido, sino que pretenden materializar aquellos que en su momento fueron detenidos en el Poder Legislativo para que no sucedieran.

Pretender que una solución excluye a la otra acelera la necesidad de quienes se han comprometido con las Fuerzas Armadas para dotarlos de facultades meta constitucionales y dejar en sus manos funciones que por su naturaleza no deben corresponderles. Con esa prisa van presionando para que se apruebe de bote pronto un marco legal cuyas implicaciones pueden ser catastróficas.

Para no sellar con una caricatura bicolor la complejidad de un debate que merece todo el cuidado y la responsabilidad, se requiere tiempo, deliberación profunda y equilibrio.

Promover un marco normativo para la intervención de las Fuerzas Armadas es justo y necesario, pero la incomodidad que para algunos de ellos generan las restricciones a la violación de derechos humanos, no debe conducir a una normatividad represiva, omnipresente, invasiva de la procuración de justicia, ni mucho menos promotora de suspensión de garantías individuales a capricho.

Ni todos a los cuarteles, ni todos a las calles sin restricciones. Fortalecer la legitimidad del Ejército implica respetar su rango de protector de la seguridad nacional y mantenerlo progresivamente al margen de los conflictos internos que ponen en entredicho sus acciones y vulneran su imagen pública. Los legisladores tienen en sus manos la posibilidad de diluir el falso dilema.

LA TRAMPA DEL 2017: TROPELÍAS VS MILITARIZACIÓN

Maite Azuela

Sin Embargo, 10 enero de 2017

La reacción del Presidente Enrique Peña Nieto está más enfocada a la coerción que a la investigación del fenómeno de articulación del miedo en las redes.

El día de hoy (10 de enero de 2017) se llevará a cabo una reunión en el Salón de la Comisión Permanente del Senado para abordar los temas relativos a la "seguridad interior", con las Comisiones Dictaminadoras, "especialistas" y servidores públicos involucrados en la materia. ¿Tiene esta reunión algo que ver con el pánico sembrado a partir de las manifestaciones sociales contra el gasolinazo?

El ambiente se calentó suficiente. Algunos dirían que demasiado, otros pensarán que no fue nada comparado con lo que está por venir. Independientemente de los múltiples intentos por difundir la importancia que tiene distinguir la protesta legítima y pacífica, de las manifestaciones violentas y del saqueo orquestado, los esfuerzos pueden resultar magros cuando hay intenciones contenidas para justificar la presencia de las Fuerzas Armadas como garantes de la paz social.

No hay especulación cuando se afirma que gran parte de los saqueos fue resultado de un proyecto orquestado. Hay quienes dedican reflexiones a discutir el auténtico incentivo de los que saquean por el placer de robar. Pero sin negar que debe haber quien recurre a su miserable condición de rufián, dedicar demasiadas letras a ello tiene poco valor ahora para el interés público.

Para ello basta ver el estudio realizado horas después de ataque de pánico colectivo, por la organización ciudadana llamada *LoQueSigue*, en el cual se muestra que hubo una acción orquestada por bots en la que invitaban a saquear tiendas de autoservicio a través del hashtag #SaqueaUnWalmart, con cuatrocientas ochenta y cinco cuentas y más de 1500 mensajes.

Por otra parte, estuvimos bombardeados de mensajes con fotografías y videos que advertían un caos incontrolable. No fue sólo en la Ciudad y en el Estado de México de donde se reprodujeron imágenes violentas en las que ciudadanos e incluso policías saqueaban grandes tiendas de autoservicio. El sábado 7 de enero tras la convocatoria masiva para realizar manifestaciones en los diferentes estados, se alimentó igualmente la invitación a producir y difundir mensajes de alarma. Además de los

reventadores que con cuetes se presentaban a las marchas pacíficas para asustar a ciudadanos y justificar la entrada de la policía. En Nuevo León así sucedió.

Un primer objetivo para generar miedo pudo ser para adelgazar la concurrencia de manifestantes inhibiendo su presencia en las calles. De ser así, aunque el derecho a la libre protesta debe estar garantizado, la perversidad parece no ser tan dañina en este contexto.

Sin embargo, cuando sabemos que en los próximos meses estarán aprobando modificaciones al artículo 29 constitucional y promoviendo una Ley de Seguridad Interior, la reproducción del miedo social podría tener una intención menos inocua.

El gobierno de la Ciudad de México, a través de la Secretaria de Gobierno Patricia Mercado, hizo explícito su desconcierto a la convocatoria articulada desde las redes, e invitó a los ciudadanos a sentirse dueños del espacio público. En contraste ni el gobierno mexiquense ni el federal han expresado palabra al respecto.

La reacción del Presidente Enrique Peña Nieto está más enfocada a la coerción que a la investigación del fenómeno de articulación del miedo en las redes. Su primer mensaje para arrancar el año 2017 se centra en advertir que tendrá mano dura: “El Gobierno de la República no permitirá abusos de quienes al amparo de esta medida (la subida de precios) se excusan y cometen tropelías”.

Los requerimientos de las Fuerzas Armadas para conseguir mayor protección legal en las acciones que, durante su desempeño contra el crimen organizado, pretenden extenderse incluso a contextos en los que el crimen organizado no sea un artífice del conflicto. Circulan ya escenas en las que la Marina o el Ejército intervinieron para detener los “saqueos”. Si acompañamos estas imágenes de aquella que degrada aún más a la policía evidenciando como forman parte de la rebatinga de televisiones para guardarlas en sus unidades, todo parece apuntar a que los únicos que pueden rehabilitar el orden son los militares.

Partiendo de la innegable necesidad de que las Fuerzas Armadas tengan un marco jurídico para atender situaciones de excepción, es importante no generalizar la legalización de acciones en las que puedan rebasar el ámbito de su competencia. Además, requieren garantías para que las situaciones de excepción se establezcan acotando temporalidad, objetivos y compromisos claros.

A finales del año pasado los diputados estuvieron a punto de votar una Ley de Seguridad que más que buscar el regreso progresivo de los militares a los cuarteles, pretendía normalizar su presencia en las calles. Afortunadamente se detuvo su dictaminación. Comenzarán de vuelta los intentos por empujar la militarización de

espacios civiles, a través de confusiones absurdas en las que no hacen una distinción clara entre “seguridad pública”, “seguridad interior” o “seguridad nacional”.

El PRI y el Secretario de Gobernación acusan a la oposición de actuar con oportunismo a partir del gasolinazo, ¿serán ellos capaces de promover en el Legislativo los instrumentos normativos adecuados para que no se normalice la militarización?, ¿interpretarán los saqueos orquestados como una causal para emprender la militarización de las calles? La regulación que impulsen en este sentido determinará si actuaron desinteresadamente o si, como acusaron a sus contendientes políticos, lo hicieron con alevosía y ventaja.

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR: ¿MÉXICO BAJO ESPIONAJE MILITAR?

Carlos Brito y la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D)
Animal Político, 6 de febrero de 2017

Tanto organizaciones de sociedad civil como academia han señalado que las iniciativas presentadas en el Congreso para emitir una Ley de Seguridad Interior buscan normalizar la labor de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública en contra de las recomendaciones internacionales y a pesar de los graves indicios de violaciones de derechos humanos cometidas por estas en los últimos años. A esto hay que añadir un factor de grave preocupación y es que las iniciativas pretenden ampliar, todavía más, las formas en las que podemos ser sujetos de espionaje en nuestro país.

La iniciativa de Ley de Seguridad Interior presentada por diputados del PRI otorgaría al Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea, y a cualquier fuerza de seguridad pública federal, la posibilidad realizar labores de vigilancia por "cualquier método de recolección de información".

Artículo 28.- Las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior en los ámbitos de sus respectivas competencias, considerando los aspectos estratégico y operacional, la cual tendrá como propósito brindar apoyo en la toma de decisiones en materia de Seguridad Interior.

Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por esta Ley podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información.

De aprobarse la Ley de Seguridad Interior en estos términos amplios, se facultaría a las Fuerzas Armadas y a cualquier fuerza de seguridad pública federal, la posibilidad de intervenir comunicaciones y recolectar información privada de cualquier persona a través de cualquier método sin distinción y sin que se establezca ningún control judicial o cualquier otro mecanismo de rendición de cuentas.

Se ha pretendido justificar la normalización de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, argumentando la debilidad de las fuerzas civiles de policía, sin embargo, la iniciativa no justifica la razón por la cual resultaría necesario

que las Fuerzas Armadas lleven a cabo medidas de vigilancia que le corresponden a autoridades civiles.

Por su parte, la iniciativa presentada por el senador del PAN, Roberto Gil Zuarth, si bien acota las facultades de vigilancia al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) y contempla algunos controles, como la necesidad de autorización judicial, también establece obligaciones vagas y amplias a empresas de telecomunicaciones e Internet que pueden comprometer el derecho a la privacidad.

Artículo 48.- Los concesionarios, permisionarios, operadores y comercializadores de servicios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos están obligados a colaborar eficientemente con la autoridad competente para el desahogo de las medidas de intervención de comunicaciones privadas, de localización geográfica en tiempo real o de entrega de datos conservados de equipos de comunicación móvil, de conformidad con las disposiciones aplicables. Asimismo, deberán contar con la capacidad técnica indispensable que atienda las exigencias requeridas por la autoridad judicial para operar las medidas señaladas.

Al requerir que empresas de telecomunicaciones, e incluso, proveedores de aplicaciones y contenidos en Internet deban contar con la capacidades técnicas que se exijan para facilitar las medidas de vigilancia, sin que se establezcan límites a estos requerimientos, se abre la puerta a medidas que pueden comprometer gravemente la integridad y privacidad de sistemas de comunicación de manera generalizada, y con ello, la seguridad de sus usuarios.

Por ejemplo, no resulta claro si bajo este artículo podría exigirse a una empresa la generación o recolección de información de los usuarios innecesaria para la prestación del servicio, si pudiera exigirse a un proveedor de un servicio a establecer una vulnerabilidad, entregar llaves de cifrado o establecer algún otro tipo de puerta trasera para facilitar la vigilancia. Este tipo de medidas son incompatibles con el derecho a la privacidad, en tanto comprometen la seguridad y privacidad de todos los usuarios de determinado producto o servicio.

En este sentido, es indispensable que en caso de expedirse una Ley de Seguridad Interior, se elimine cualquier posibilidad de que las Fuerzas Armadas lleven a cabo medidas de vigilancia para la atención de amenazas a la seguridad interior. Además, cualquier medida de vigilancia que lleve a cabo alguna autoridad civil debe estar regulada de conformidad con estándares de derechos humanos como la autorización judicial que evalúe su necesidad y proporcionalidad, así como contar con mecanismos de rendición de cuentas como la transparencia, la supervisión independiente y el derecho de notificación.

SEGURIDAD INTERIOR Y VÍCTIMAS

Miguel Concha

LA JORNADA, 24 diciembre de 2016

Transcribo lo que se lee en un *chat* de víctimas: ¿Qué hacer en caso de secuestro en Guerrero? 1. Mantenga la calma y levántese en armas en su pueblo, colonia o comunidad. 2. Investigue qué grupo criminal se lo llevó. 3. Secuestre a la mamá, hermanos o familia de este criminal. 4. Háblele a Héctor Astudillo y dígame que deje de proteger a sus amigos secuestradores y que sirva de mediador entre sus cuates y usted. 5. Espere unas horas en lo que el gobernador les habla a sus cuates para que se haga el intercambio de rehenes. 6. Ya que tenga a su familiar de vuelta, suelte a la mamá del secuestrador. 7. Deje que el gobernador presuma que fue él quien habló con sus amigos para que liberaran a su familiar. 8. Si vuelven a secuestrar a un familiar, repita todos los pasos anteriores.

A 10 años del inicio de la escalada de la violencia, ahora epidémica, así denuncian las víctimas la ausencia de autoridad y Estado de derecho en el actual contexto de macrocriminalidad. Mientras, expertos comentan la más reciente, pero recurrente queja, del Secretario de la Defensa: urge un marco jurídico a las Fuerzas Armadas para seguir siendo los policías que no quieren ser. El argumento más inquietante, pues pareciera que piden una ley de obediencia debida, se refiere a que, si no los regulan, se les podrá imputar responsabilidad por las violaciones a derechos humanos que han cometido en la ilegalidad con que actúan. Serviciales y veloces, derrotados en sus obligaciones constitucionales y sometidos a su propia incapacidad, los representantes de las autoridades civiles, lastimosamente legisladores federales, se aprestaron a prometer a los militares la regulación de la seguridad interior, eufemismo más mentado de seguridad pública, para con ello legalizar la violación y desnaturalización de los artículos constitucionales 21, 29, 129 y 89, fracción VI, referida a la seguridad nacional, que no se atreven a reformar.

Sin entrar en mayores detalles, a la fecha en el Congreso hay:

1. Una minuta del Senado, congelada en la Cámara de Diputados desde el 22 de abril de 2011, que adiciona a la Ley de Seguridad Nacional un título séptimo (de la declaratoria de afectación a la seguridad interior), propuesto por Felipe Calderón en 2009, después de que el 19 de febrero de ese año el Secretario de Defensa de entonces reclamó una regulación a su función de policías.

2. Una iniciativa de ley de seguridad interior, presentada el 27 de septiembre de 2016 por el senador Roberto Gil, que propone una declaratoria de afectación a la seguridad interior, Calderón *dixit*, con preceptos perturbadores, como legislar el uso legítimo (faltaba más) de la fuerza, para que la Fuerza Armada permanente, es decir el Ejército y/o la Marina, o la fuerza especial de apoyo federal —también el Ejército y la Marina, aunque con adiestramiento y doctrina en seguridad interior (lo que sea que eso signifique), y en estricto apego a los derechos humanos (la Fuerza Armada permanente no está obligada a respetar derechos humanos)— pueda controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva (*sic*), agresiva (*resic*), o agresiva grave (*recontrasic*), bajo la vigencia de la declaratoria de afectación a la seguridad interior, eso sí, con respeto a los derechos humanos.

La iniciativa del senador panista es un dechado de vacíos constitucionales que regula la irregularidad que se da cuando los elementos militares intervienen en seguridad interior/pública para impedir una serie de ambigüedades, como la infiltración o captura de las instituciones de seguridad nacional o de seguridad pública, la obstaculización de la prestación del servicio de seguridad pública o de otras funciones o servicios públicos pertenecientes a las áreas estratégicas o prioritarias, así como el que los militares presten auxilio a las autoridades constitucionales y a las instituciones de seguridad pública, o la nada ambigua violación al derecho de libre tránsito, permitiendo la inspección de personas y bienes en puestos de revisión en la vía pública (artículo 22 de la iniciativa), sin decretar suspensión o restricción del ejercicio de derechos y sus garantías, como señalan los artículos 1 y 29 constitucionales.

3. Una iniciativa de ley de seguridad interior, presentada el 8 de noviembre pasado por el coordinador de los diputados priístas, César Camacho, que no habla de afectación, sino de protección a la seguridad interior. Al igual que la iniciativa panista, se reproduce en parte lo que en su momento presentó Calderón, con las mismas ambigüedades: quebranto a las instituciones, a la integridad de la Federación y a la gobernabilidad democrática (*sic*). Ambas iniciativas parecieran confeccionadas por la misma mano: se obvia el sustento constitucional de legislar sobre seguridad interior por fuera de la seguridad nacional, y se excluye aplicar la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, como explican también los especialistas. Valga decir que esta iniciativa cuida más la forma, que no el contenido, del trato a las Fuerzas Armadas (con minúscula), porque no se inventa una fuerza especial de apoyo inconstitucional, y expresamente señala (artículo 9) que no se restringen ni suspenden derechos humanos y sus garantías; y que, de ser el caso, se estará a lo que dispone el 29 constitucional. Mucho oiremos sobre seguridad interior en los próximos meses.

Nada nuevo en la ingobernabilidad surgida de la corrupción e impunidad sistémicas. Sin embargo, los principales afectados por esa afectación a la seguridad pública siguen sin ser escuchados, ni atendidos ni respetados en su dignidad y su derecho a la verdad y a la justicia. Las víctimas siguen siendo el gran ausente de este debate, pero las más presentes en el desastre humanitario y la rendición de las autoridades civiles.

¿SEGURIDAD INTERIOR PARA QUIÉN?

Edgar Cortez

Somos Mass99, 24 enero de 2017

El General Salvador Cienfuegos, Secretario de la Defensa Nacional, en los últimos meses del año pasado insistió en que se debía dotar a las Fuerzas Armadas (FFAA) de un marco legal que les asegure certeza de su participación en labores de seguridad. En respuesta fueron presentadas tres distintas iniciativas de ley sobre seguridad interior. ¿La seguridad interior es la mejor respuesta?

Primero pongamos en perspectiva el asunto de la participación de las FFAA en tareas de seguridad. Las FFAA fueron incorporadas a labores de seguridad pública en 1996 cuando inició su vigencia la *Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. A partir de entonces hemos venido experimentando una militarización de la seguridad progresiva.

Además de muchos operativos militares, fuimos testigos de numerosos nombramientos de militares como secretarios de seguridad pública estatales y municipales. La idea subyacente era que la disciplina castrense era la más conveniente para las instituciones civiles.

Diez años después, el presidente Felipe Calderón inició la guerra contra el narcotráfico y a partir de entonces se ha hecho un uso intensivo de las FFAA en labores de seguridad, de hecho ésta se volvió la piedra angular del intento de reconstrucción de la seguridad en el país. Lo mismo se puede decir respecto del actual gobierno.

En total se contabilizan más de 20 años, 10 de ellos intensivos, en los que los gobiernos civiles han puesto la tarea de seguridad pública, cada vez más, en manos castrenses.

Uno de los argumentos de por qué se insiste en dar una base jurídica a las FFAA en materia de seguridad, es la inexistencia de un marco jurídico al respecto. El asunto no es exactamente así pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido criterios al respecto, que arrancan como resultado de la controversia constitucional 1/1996. La Corte determinó que sí era constitucional que las FFAA participaran en labores de seguridad pública pero en auxilio de las autoridades civiles, bajo la coordinación y responsabilidad de las mismas. La realidad es que prácticamente eso nunca sucedió pues las FFAA siempre han estado por encima de los civiles.

El actual capítulo de este largo proceso es la iniciativa de ley de seguridad interior, la cual presenta varios problemas.

El primer cuestionamiento es si el Congreso está facultado para legislar en esta materia. Varios especialistas consideran que en las actuales circunstancias aprobar una ley de seguridad interior sería anticonstitucional.

El segundo problema es conceptual pues la seguridad interior es una especie de nebulosa; no existe una definición clara y precisa. Parece que la deliberada ambigüedad puede servir para pasar de una medida extraordinaria, como son estos 20 años de FFAA en tareas de seguridad, para darles un estatus de permanente.

El tercero problema está en que se quiere dar autonomía a las FFAA en estas labores olvidando la sujeción respecto de las autoridades civiles. Este punto destaca en la iniciativa del diputado César Camacho, que en el artículo tercero establece. *Las acciones de seguridad interior incluyen aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con otras autoridades, orientadas a la normalización del orden interno institucional en un área o zona geográfica del país, con la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior...*

La lista de problemas que presente el tema y los cuestionamientos a propósito de las leyes es mayor, pero por ahora quiero apuntar sólo los anteriores.

Creo que el debate tendría que colocarse en otras coordenadas. No aprobar ninguna ley de seguridad interior. Sí establecer un plan preciso y medible de desarrollo de policías civiles profesionales, establecimiento de sanciones a las autoridades ejecutivas que no cumplan con esa tarea. Mientras que para atender a los problemas extraordinarios de seguridad y violencia, se tendría que aprobar la ley reglamentaria del artículo 29 constitucional para declarar afectación y suspensión de derechos, con fuertes medidas de control.

Hay que hacer un llamado de alerta. La ley de seguridad interior es volver permanente la militarización de la seguridad. En la seguridad interior lo que importa es cuidar a las instituciones públicas pero no de la ciudadanía

LA NUEVA URGENCIA LEGISLATIVA: SEGURIDAD INTERIOR

Eliana García Laguna
La Silla Rota, 10 enero de 2017

Desde hace unas semanas, se ha revivido la urgencia de legislar en seguridad interior, bajo el argumento de que no hay marco legal para la actuación de las Fuerzas Armadas en las tareas que vienen realizando desde que, en 2006, se decidió apostar por la militarización de la seguridad pública, misma que a diez años ha demostrado no ser efectiva para el combate a los grupos delincuenciales de alto impacto entonces dedicados al narconegocio que ahora han diversificado su acción criminal al menos a 22 delitos.

La pregunta que nos hacemos cada que se habla de seguridad es: ¿seguridad para quién? Y una rápida mirada histórica nos permite dilucidar que no es para las y los ciudadanos de este país, porque en estas dos décadas, desde la creación de la ley del sistema nacional de seguridad en 1996 que dio acceso a los titulares de las Fuerzas Armadas al Consejo Nacional de Seguridad Pública, quien más ha sufrido es la ciudadanía.

En abril de 2009, el entonces presidente, presentó una propuesta para adicionar a la Ley de Seguridad Nacional un nuevo título de seguridad interior; la propuesta regularizaba la militarización del país, lo cual no fue aceptado por las y los senadores quienes modificaron casi en su totalidad la propuesta y la enviaron, desde 2011, a Cámara de Diputados. Aquella reforma se sustentó en lo que establece el artículo 129 constitucional: “en tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar” y como el Congreso, ni entonces ni a la fecha ha declarado la guerra, se ajustó la propuesta a estos “tiempos de paz”, aunque la realidad y la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas que no corresponden a la disciplina militar lo contradigan.

Sin compartir esa propuesta de legislar sobre seguridad interior cuyo objetivo era garantizar la seguridad de las instituciones y no de las y los ciudadanos, habría que reconocer que se planteaba reformar la Ley de Seguridad Nacional cuyo marco legal está establecido en dos artículos constitucionales, el 73 fracción XXIX-M que faculta al Congreso a legislar en materia de seguridad nacional y en el artículo 89 fracción VI que señala como obligación del Ejecutivo federal la de “preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva”.

Esto es relevante porque no encontramos el sustento constitucional para emitir una Ley de Seguridad Interior, las propuestas que se están presentando ante el Congreso recientemente no hacen ninguna distinción sustantiva entre la seguridad nacional y la seguridad interior; todas de distinta manera repiten el mismo listado de ambigüedades sobre la paz, el orden interno, las afectaciones a la seguridad interior en un sofisma que define a la seguridad interior como lo que afecta a la seguridad interior o lo refieren a lo que ya dicen los artículos de la legislación en seguridad nacional.

La esencia de esta incapacidad de diferenciarlas tiene origen en que seguridad interior se ha convertido en el eufemismo de seguridad pública a partir de la insolvencia de la clase política, tanto en la vida legislativa como en la acción ejecutiva, de construir un modelo de seguridad cuyo sustento sea la persona humana y que, independientemente de cómo se organicen las policías, haya rendición de cuentas, transparencia y controles ciudadanos de la calidad de su gestión que detecte, sancione y erradique prácticas corruptas que dan sustento a la impunidad sistémica, la ineficiencia y la rendición de las autoridades civiles ante el crimen.

Nuestra Constitución ha definido sin vaguedades que “en los casos de invasión, perturbación grave a la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto” debe haber un procedimiento para que el Presidente, con la aprobación del Congreso, declare la suspensión o restricción del “ejercicio de los derechos y de las garantías” por un tiempo limitado y con control judicial, así de diáfano es el artículo 29 constitucional que debe ser aplicado cuando exista algo que afecte o ponga en peligro la seguridad de las y los mexicanos.

La seguridad interior históricamente sólo se encuentra referida en el Título Séptimo del Código de Justicia Militar para sancionar “Delitos (militares) contra la seguridad interior de la nación”, uno el de rebelión militar y otro el de sedición, por ello, desde el Acta Constitutiva de la Federación, fechada en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824, se incorporó en el Artículo 16 fracción VI, que una atribución “del Supremo Poder Ejecutivo”, además de otras, es la de “Disponer de la fuerza permanente del mar y tierra y de la milicia activa para la defensa exterior, y seguridad interior”¹.

En las condiciones actuales de ingobernabilidad, control macrocriminal de amplios territorios, crisis de violencia institucional y criminal, así como humanitaria, en donde no hay una política criminal efectiva y se ha incrementado exponencial-

1 Primera vez que aparece seguridad interior en la Constitución, según se consigna en el “Extracto de la Constitución Política comentada. Artículo 89”. Comentado por Miguel Carbonell y Pedro Salazar en la versión digital de *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Sección segunda | Tomo XIX.

mente el poder corruptor y de fuego de los grupos criminales con el saldo terrible y doloroso de cientos de miles de víctimas, es evidente que la presencia inhibitoria de los militares se hace necesaria, mas no en las misma condiciones que regularicen la militarización y la impunidad, sino estableciendo controles constitucionales y democráticos, sin otorgar facultades extra constitucionales y, sobre todo, con la claridad de que la seguridad, cualquiera que sea su apellido, es para proteger a las personas, quienes están ajenas a estos debates, pero que son las víctimas de la claudicación por recuperar la paz para todos y todas.

MILITARES, DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD INTERIOR

José A. Guevara

Nexos, Blog El juego de la Suprema Corte, 9 de enero 2017

Los costos de 10 años de guerra contra las drogas

El 13 de diciembre de 2016, se cumplieron 10 años de la declaración de guerra contra las drogas del ex presidente Calderón, quien como comandante supremo de las Fuerzas Armadas anunció que los militares serían una parte central de lo que después denominó estrategia de seguridad. Enfatizó en que sería una guerra costosa en términos económicos y de vidas humanas. Desplegó miles de soldados en las calles y destinó, con la ayuda del gobierno de los Estados Unidos de América, grandes cantidades de recursos y capital político en una aventura bélica que fue abrazada por todos los partidos políticos que gobernaban algún estado de la República (Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional).¹

Los resultados de esa errada decisión son notorios, los delitos que supuestamente combatirían no se redujeron (tráfico de armas y de drogas, extorsión), otros se incrementaron (homicidios dolosos, privaciones arbitrarias de libertad en sus diferentes modalidades) y el consumo de drogas no disminuyó.² Lo más alarmante es que quienes se supone debieron garantizar la seguridad o, al menos parte de ellos, han cometido delitos que se traducen también en graves violaciones a derechos humanos y, al mismo tiempo, son protegidos por las instituciones que debieran prevenirlos, investigarlos, procesarlos y castigarlos.

Desde ese diciembre de 2006 a la fecha han desaparecido por la fuerza más de 28 mil personas, han sido privadas arbitrariamente de la libertad física en contravención de normas internacionales (arraigo) más de 14 mil, han muerto en enfrenta-

1 Para mayo de 2011 se habían llevado a cabo operativos conjuntos en: Baja California (Tijuana), Chihuahua (Juárez), Frontera Sur (Istmo), Guerrero, Michoacán, Sinaloa (Culiacán-Navolato), Triángulo Dorado (Chihuahua-Sinaloa-Durango) y Noreste (Nuevo León-Tamaulipas). Véase página de Presidencia de la República: <http://bit.ly/2jbB2fS>

2 Véase: Revista R. Suplemento del Periódico Reforma. "Guerra contra el narco. Costó dinero, tiempo, vidas...", domingo 11 de diciembre de 2016, págs. 10-5 (<http://www.reforma.com>)

mientos o han sido asesinadas más de 150 mil, han sido desplazadas por la fuerza más de 280 mil y al menos se han contabilizado 6 mil víctimas de tortura.³

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.⁴

También se debe agregar que funcionarios públicos del más alto nivel pretenden minimizar los delitos al hacerlos parecer como resultado natural de la intervención militar frente a la violencia, temeridad y capacidad de fuego de las organizaciones criminales. Alegan que se trata de hechos aislados cuando se trata de miles de víctimas, ponen en duda el funcionamiento de las instituciones que se encargan de la protección de los derechos humanos y criminalizan a las organizaciones que documentan abusos militares y representan víctimas.

Intentos por legislar lo inconstitucional

A pesar de lo anterior, tanto la administración de Felipe Calderón, como la actual de Enrique Peña Nieto, han insistido en la necesidad de establecer en ley la participación de militares en tareas de seguridad pública, sin hablar de las consecuencias jurídicas y políticas atribuibles a las autoridades municipal, estatal y federal, por haber incumplido con su obligación constitucional de prevenir, investigar y castigar los delitos.⁵

3 Para una aproximación vale la pena conocer informe derivado de su más reciente visita a México (28 de septiembre a 2 de octubre de 2015) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Situación de los Derechos Humanos en México, Washington D.C. 2015, Documento OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15

4 El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos después de su más reciente visita a México reflejó en su declaración emitida al final de misma el "predominio de la impunidad y la indiferencia por las víctimas que afectan el país entero". Véase: <http://bit.ly/2iWDh6V>

5 La iniciativa reconoce lo siguiente: "a. En ausencia de corporaciones locales y estatales competentes, las Fuerzas Armadas no pueden retirarse, so pena de dejar indefensa a la población frente al crimen organizado; b. La presencia de las Fuerzas Armadas (o de la Policía Federal) ha reducida los incentivos de los actores políticos locales y estatales para construir capacidades propias".

Esos actos y omisiones han generado una crisis de falta de credibilidad institucional, pero sobre todo de inseguridad, por lo que los mismos funcionarios recurren al uso de las Fuerzas Armadas, al ser la única institución pública que para algunos genera la percepción de ser eficaz y no ser corrupta. No obstante, la evidencia empírica de los últimos diez años demuestra magros resultados en las tareas ilegales que desempeñan y existe abundante información sobre delitos graves contra los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, mismos que permanecen en la impunidad.

Los últimos dos gobiernos federales han señalado que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública tiene sustento constitucional y, al mismo tiempo, han reclamado al Congreso la adopción de marco regulatorio que les ofrezca seguridad jurídica a los militares en esas tareas. Fundamentan la constitucionalidad de la actuación en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia,⁶ que señala que los uniformados pueden actuar en auxilio de autoridades civiles en materia de seguridad pública, sin que necesariamente se deba recurrir la suspensión de derechos,⁷ ni que implique una violación a la disposición

6 Registro No. 192080 Localización: Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Abril de 2000 Página: 549 Tesis: P./J. 38/2000 Jurisprudencia Materia(s): Constitucional

EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN).

La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las Fuerzas Armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Mercedes Rodarte Magdaleno.

7 Previsto en el artículo 29 Constitucional el que señala que: "no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personali-

constitucional que indica que en tiempos de paz las Fuerzas Armadas solo podrán desempeñar tareas propias de la disciplina militar.⁸

Por otro lado, los más altos representantes del Ejército defienden que desempeñan esas funciones por su férrea disciplina y obediencia, aclaran que no son sus atribuciones constitucionalmente hablando, confiesan que no están entrenados para desahogar tareas de policías y que además su formación es para la guerra, para abatir enemigos.

Además de obviar los datos duros que constatan la ineficacia de la política de seguridad vigente, lo que incluye la participación militar en la misma, esos altos funcionarios y legisladores abundan en señalar que una ley resolvería los problemas de derechos humanos. Pareciera que torturar con electricidad a una persona indefensa, desaparecer a quien se considera enemigo del Estado o ejecutar sumariamente a sospechosos de pertenecer a organizaciones criminales, son delitos que se cometen por falta de legislación o de capacitación adecuada, cuando es justo al revés. Para perpetrarlos se requiere de una formación y entrenamiento, además de garantías o incluso certeza de que no habrá consecuencias legales de esos actos prohibidos, que algunos incluso consideran patrióticos.

Si bien representantes en ambas cámaras corean sobre la necesidad de legislar en materia de seguridad interior, ninguno de ellos ha querido o podido explicar claramente a la sociedad en que se diferencia ese concepto de la seguridad nacional, la defensa exterior y la seguridad pública. Hasta ahora nadie ha mostrado análisis o estudio alguno basado en evidencia empírica que constate que en el contexto actual de México y el mundo, la actuación militar es la vía adecuada o la mejor opción o al menos la viable para garantizar la prevención, investigación y sanción de delitos y faltas administrativas. Por el contrario, deliberadamente no han querido atender los reiterados llamados de alerta de especialistas nacionales⁹ y de la comunidad internacional, de que la seguridad no puede ser confiada a las Fuerzas Armadas,¹⁰ por

dad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.”

8 El artículo 129 señala que: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar [...]”

9 Recomiendo blog en Animal Político de Ernesto López Portillo. Autoridades civiles en fuga, diciembre 8 de 2016: <http://bit.ly/2iWJU9p>

10 La recomendación 4 señala que: “Seguridad pública en línea con los derechos humanos: Complementar los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno para promover un enfoque de segu-

tratarse de funciones que por su naturaleza no les corresponde, pero sobre todo por las consecuencias negativas o costos que producen en los derechos humanos de la población. La experiencia comparada nos dice que los militares una vez que salen de los cuarteles, es muy difícil hacerlos regresar. Por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado desde 2009 que en la región la historia nos muestra que la participación de militares en seguridad interior trae aparejadas violaciones a derechos humanos.¹¹

Dicho organismo internacional también ha dicho que:

Un punto especialmente grave a resaltar es que en algunos países de la región la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que esa participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia... continúan participando en la investigación de los delitos —en particular en los casos relacionados con narcotráfico y crimen organizado— en funciones de control migratorio y en tareas de inteligencia civil, actividades que, para el buen funcionamiento de un sistema democrático, deben corresponder a fuerzas policiales civiles, sometidas a los correspondientes controles por parte del parlamento y, en su caso, del sistema judicial.¹²

La participación de militares en tareas que no le son propias como ya lo demostramos, pero ahora con el respaldo legislativo como se observa en la intención de las Cámaras de Diputados¹³ y Senadores,¹⁴ es justo la ruta que

ridad 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". 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, <http://bit.ly/2iaCgGH>

- 11 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Washington D.C. diciembre 2009, párr. 100. Documento: OEA/Ser.L/V/II. Doc.57. Para consulta véase: <http://bit.ly/2j1HYit>
- 12 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Washington D.C. diciembre 2009, párr. 104. Documento: OEA/Ser.L/V/II. Doc.57. Para consulta véase: <http://bit.ly/2j1HYit>
- 13 Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior de los diputados federales por el Partido Acción Nacional, señores César Camacho Quiroz y Martha Tamayo Morales. Véase: <http://bit.ly/2iXFZeF>
- 14 Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior del senador Roberto Gil Zuarth. Véase: <http://bit.ly/2j1MZaD>

aleja al país de dos de las aspiraciones de cualquier sociedad democrática: subordinar el poder militar al civil y someter a la fuerza armada a un régimen constitucional de derecho.¹⁵

La inconstitucionalidad de las tareas militares en materia de seguridad

A continuación mencionaremos tres de las principales afrentas a la Constitución derivadas de las discusiones legislativas en materia de seguridad interior.¹⁶

El primer argumento de inconstitucionalidad es que el Congreso no tiene facultades para legislar sobre seguridad interior. El máximo ordenamiento jurídico señala que el Ejecutivo federal tiene la atribución de preservar la seguridad nacional conforme a la legislación que emita el Congreso, mientras que puede disponer del Ejército, Armada y Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior, sin que la Constitución se refiera a legislación alguna. Por su parte, el Congreso si cuenta con atribuciones para legislar en materia de seguridad nacional y no dice nada la Constitución sobre sus atribuciones para hacerlo en materia de seguridad interior. Esto implica que el Congreso no tiene facultades para legislar en materia de seguridad interior.

En segundo lugar, ninguna iniciativa legislativa puede eludir las obligaciones constitucionales previstas para suspender derechos humanos y sus garantías. Para efectos de hacer frente a una invasión (defensa exterior), una perturbación grave de la paz pública (seguridad interior) o a cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto (seguridad interior), y cuando se considere necesaria la restricción de ciertos derechos o sus garantías, el Ejecutivo deberá sujetar su decisión a un régimen de suspensión de derechos previsto en la misma Constitución.¹⁷ Para que esas medidas sean válidas además deberá recabar la aprobación del Congreso, mientras que la Suprema Corte de Justicia tendrá que verificar la constitucionalidad

15 En la iniciativa de Roberto Gil se observa una confesión del Ejecutivo Federal en la que se reconoce la inconstitucionalidad de la participación de militares en seguridad pública y de violentar la propia jurisprudencia en que alegan se apoya: “la presencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se volvió permanente en múltiples estados” y “las Fuerzas Armadas llegaron a sustituir, no necesariamente complementar, a corporaciones municipales y estatales, dada la debilidad crónica de estas para enfrentar las situaciones de crimen organizado y violencia”. Véase: Exposición de motivos de la Iniciativa del senador Gil Zuarth.

16 El artículo 73 fracción xxix m señala que el Congreso está facultado: “Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.

17 Artículo 29 Constitucional.

y validez del decreto. El Ejecutivo federal, conforme a tratados internacionales ratificados por México, tendrá que informar de la suspensión o restricción de derechos, tanto a los Secretarios Generales de la Organización de Estados Americanos como de la Organización de las Naciones Unidas.

Es importante recalcar que la Constitución también estipula un catálogo amplio de derechos humanos que no pueden ser restringidos ni aún en situaciones que escalen a conflicto armado. Sin embargo, una de las iniciativas llega al extremo de autorizar a las Fuerzas Armadas para practicar detenciones en flagrancia,¹⁸ haciendo saber a la persona detenida sus derechos y ponerla a disposición de autoridades ministeriales competentes, junto con bienes que le hayan asegurado o bajo su custodia y, además, registrar de inmediato las detenciones practicadas.¹⁹

Resultaría inconstitucional, pues, cualquier legislación de seguridad interior que implique dotar de atribuciones al Ejército para vulnerar los derechos de los ciudadanos como por ejemplo a la libertad de circulación y residencia; a no ser molestado en su persona, bienes y propiedades sino mediante mandato judicial que funde y motive el acto; a la privacidad de las comunicaciones; a la vida, integridad física y mental; a la presunción de inocencia; al debido proceso legal y a no ser detenido arbitrariamente.

En tercer lugar, ninguna legislación puede militarizar la seguridad pública. En ese contexto, el artículo 21 constitucional²⁰ señala que la seguridad pública es una función que comprende la prevención, investigación y persecución de delitos, así como de faltas administrativas. Se trata de una responsabilidad compartida de la federación, los estados y los municipios. También ordena dicho artículo que las ins-

18 En uso de la facultad constitucional de toda persona para detener en flagrancia las Fuerzas Armadas han detenido a más de 60 mil personas. Respuesta de la SEDENA a solicitud de información de fecha 5 de enero de 2005. Folio de acceso: 00007224114

19 Fracciones II y V del artículo 29 de la Iniciativa.

20 Artículo 21 Constitucional: "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. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. b) El

tuciones de seguridad pública serán de carácter civil, lo cual excluye a las Fuerzas Armadas. Se estipula que el ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de quienes desempeñan tareas de seguridad pública debe hacerse a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Entre otros aspectos, también se establece que la comunidad deberá coadyuvar en la evaluación de política de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

Claramente una legislación que dote de atribuciones a las Fuerzas Armadas para actuar como fiscal o ministerio público, para desempeñar tareas de policía o de asesor jurídico de víctimas del delito serían contrarias a diversas obligaciones previstas en el artículo aludido de la Constitución.²¹

establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos. d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.”

- 21 En la iniciativa del senador Gil se le otorgan atribuciones a las Fuerzas Armadas para: “salvaguardar la integridad de personas, garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, así como prevenir la comisión de delitos que determinen las leyes”. En ese contexto podrán “recibir las denuncias sobre hechos que pueden ser constitutivos de delito, siempre que éstas no puedan ser formuladas directamente ante el Ministerio Público, debiendo informar por cualquier medio y de forma inmediata de la situación a la autoridad ministerial competente, así como de las diligencias practicadas”; “en auxilio del Ministerio Público y bajo su conducción o mando, en la investigación y persecución de los delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes relacionados con la investigación de los delitos”; “Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo y en general, realizar todos los actos necesarios para garantizar la integridad de indicios. En su caso deberá dar aviso a la Policía con capacidades para procesar la escena del hecho y al Ministerio Público”. Esas tareas de investigación también las facultan para “recabar datos generales y en su caso entrevista, de manera voluntaria, a las personas que pudieren aportar algún elemento para investigación en caso de flagrancia o por instrucción del Ministerio Público”; “emitir los informes, partes y demás documentos”; “recolectar, procesar, diseminar y explotar información para prevenir, disuadir, contener y neutralizar afectaciones a la seguridad interior; “realizar inspección de bienes y personas en puestos de revisión en la vía pública”. También, plantea la posibilidad de que las Fuerzas Armadas brinden atención a víctimas, ofendidos y testigos CIVILES, incluyendo “prestar protección y auxilio inmediato; informarles sobre los derechos que goza; procurar que reciban atención médica y psicológica, así como adoptar medidas para evitar que se pongan peligro su integridad física y psicológica. Véase Artículo 29 fracciones I, II, IV, VI, VII, VIII, IX, X incisos a)-d), XI, XII, de la Iniciativa del senador Gil.

Reflexiones finales

Para concluir, las discusiones legislativas que se tengan para hacer frente a la crisis de seguridad deberán tener en cuenta lo siguiente:

Primero. El Congreso no tiene atribuciones expresas en el artículo 73 para legislar en materia de seguridad interior;

Segundo. Toda legislación que se apruebe no podrá confundir los conceptos de seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior;

Tercero. La legislación que se adopte no podrá autorizar a las Fuerzas Armadas a desempeñar tareas propias de ministerios públicos o fiscales, policía de investigación, asesoría a víctimas, entre otras funciones propias de las instituciones de procuración e impartición de justicia.

Cuarto. La legislación que se adopte deberá asegurar el respeto pleno de todos los derechos y garantías previstos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte, incluida la prohibición de que los militares participen en tareas de seguridad pública.

Quinto. Toda legislación debe establecer un programa de retiro de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública que actualmente desempeña y los recursos que le fueron proporcionados para ello transferirlos de inmediato a las instituciones de seguridad pública para que puedan cumplir con los mandatos previstos en el artículo 21 constitucional.

Sexto. Ninguna ley restringirá ni suspenderá ningún derecho o garantía para su protección para hacer frente a una invasión, o una perturbación grave de la paz pública o a cualquier otra situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, salvo que se trate de decretos emitidos en el marco del artículo 29 constitucional.

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR CONTRADICE RECOMENDACIONES INTERNACIONALES

Manuel Hernández Borbolla
The Huffington Post México, 16 de enero de 2017

La iniciativa que busca aprobar el Congreso para dar atribuciones de seguridad pública a los militares es contraria a las recomendaciones de la ONU, la CIDH y organizaciones de derechos humanos.

La Ley de Seguridad Interior que el Congreso pretende aprobar para legalizar la labor de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, contradice las recomendaciones de Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), quienes consideran que la militarización de la seguridad pública propicia violaciones graves de los derechos humanos.

Esto, debido a que la lógica militar de abatir al enemigo en lugar de detenerlo para que sea juzgado, ha promovido un incremento notable en violaciones graves de derechos humanos desde el inicio de la guerra contra el narcotráfico en 2006, tal como lo evidencian casos como las masacres de Tlatlaya o la ejecución de un civil a manos de ocho marinos en Nuevo León, casos que al día de hoy permanecen impunes.

De acuerdo con las conclusiones del *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias en México*, publicado por la ONU en 2014, "es imperativo disminuir la participación del Ejército en las actividades policiales; velar por que los militares acusados de haber cometido violaciones de los derechos humanos sean enjuiciados por tribunales civiles y no militares; y establecer normas claras y ampliamente difundidas sobre el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden en todos los niveles de gobierno".

En junio pasado, el Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, recomendó que "se adopten de manera inmediata todas las medidas necesarias para garantizar que la seguridad pública esté a cargo de civiles y no de las Fuerzas Armadas".

En el mismo tono, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein recomendó al gobierno de México que "las autori-

dades civiles deberían cumplir plenamente con su deber de investigar adecuadamente cualquier práctica indebida por parte de elementos de las Fuerzas Armadas, incluyendo la responsabilidad de mando".

Ninguna de estas recomendaciones figura en las propuestas de Ley de Seguridad Interior presentadas por el PRI, PAN y PRD.

ONU recomienda a México más controles a militares en su lucha contra el crimen

Pero no sólo eso, sino que además, el concepto mismo de seguridad interior ha propiciado violaciones graves de derechos humanos, según advierte la CIDH en su *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*.

"Un punto especialmente grave a resaltar es que en algunos países de la región la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior no se limita al despliegue territorial, mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo central incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que esa participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia", señala el documento.

"La Comisión ha señalado que, en ciertos casos, las Fuerzas Armadas continúan participando en la investigación de los delitos —en particular en los casos relacionados con narcotráfico y crimen organizado— en funciones de control migratorio y en tareas de inteligencia civil, actividades que, para el buen funcionamiento de un sistema democrático, deben corresponder a fuerzas policiales civiles, sometidas a los correspondientes controles por parte del parlamento y, en su caso, del sistema judicial", añade el informe.

Una situación que tampoco ha sido tomada en cuenta por los principales partidos políticos que pretenden aprobar la nueva Ley de Seguridad Interior de manera exprés y sin tomar en cuenta la opinión de organizaciones de derechos humanos.

Congreso busca aprobar en 'fast track' ley para militarizar la seguridad pública

"Las Fuerzas Armadas están inmersas en la lógica bélica que implica anular al enemigo. Y esa lógica en un contexto de despliegue territorial para labores de seguridad pública propicia que se comentan violaciones a derechos humano. En México eso ha sucedido", explica Santiago Aguirre, subdirector del del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) en entrevista con el Huffington Post.

Prácticamente todos los indicadores de violaciones a derechos humanos han aumentado en 10 años de guerra contra el narcotráfico con el agravante de que han ido seguidas de una impunidad recurrente cuando se trata de abusos castrenses. Ese contexto no debería ser dejado de lado en estas discusiones". Santiago Aguirre, Centro Prodh

De acuerdo con diversas organizaciones de derechos humanos, otro punto preocupante es que las leyes presentadas por los legisladores plantean puntos que violan la Constitución, además de que el supuesto de que la militarización del país mejorará la seguridad pública es un supuesto que no puede sostenerse con los datos oficiales luego de una década en que el entonces presidente Felipe Calderón lanzó a las Fuerzas Armadas a las calles para pelear en la llamada "guerra contra el narco".

La década perdida de las Fuerzas Armadas en la guerra contra el narco

"Desde nuestra perspectiva el Congreso de la Unión no tiene facultades para emitir legislación en materia de seguridad interior, pero considerando también que el artículo 21 de la Constitución señala con mucha claridad que las tareas de seguridad pública deben estar a cargo de autoridades civiles. Nos parece que hay ahí un primer problema de constitucionalidad preocupante", añade Aguirre.

"En el Senado se insistió en la pertinencia y necesidad de que las Fuerzas Armadas aumentaran su presencia en algunos territorios, sugiriendo que esta presencia sería eficaz para combatir la inseguridad. Nosotros consideramos que la evidencia empírica de los últimos 10 años de guerra contra el narcotráfico pone en entredicho este supuesto, pues lo real es que hoy tenemos un país más violento que hace 10 años", señaló.

LEY DE SEGURIDAD INTERIOR O CÓMO APRENDER DEL FRACASO

Edna Jaime

El Universal, 16 enero de 2017

En un ambiente nacional tan convulso, estamos prestando poca atención a un asunto de primera importancia para la seguridad pública del país y el fortalecimiento de su democracia. Estoy hablando de la legislación que dará un marco de actuación a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. El tema es importantísimo porque de la legislación que resulte del debate legislativo que arrancó la semana pasada, dependerá que este país cuente con instituciones de seguridad profesionales, insertas en esquemas de control democráticos. La alternativa es arraigar la presencia de los militares en las calles de manera indefinida, con costos para las propias Fuerzas Armadas, la democracia y la pacificación del país.

Lo primero que hay que decir sobre este asunto es que si estamos hablando de regularizar las tareas del Ejército en materia de seguridad pública, diez años después de sus primeras incursiones, es porque hemos fracasado rotundamente con las estrategias de seguridad seguidas en los últimos años. Las razones de este fracaso deben ser el hilo conductor de las discusiones que se lleven a cabo en el legislativo y la ley que surja de ese proceso debe ser un elemento para cambiar el paradigma, no perpetuarlo. En estos años aciagos en materia de seguridad, hemos tenido respuestas condicionadas por la urgencia y una gran fragmentación en los instrumentos creados para atender el problema. La legislación que ahora se procesa, no debe abonar a esa fragmentación, ni seguir la lógica de la urgencia, sino ser una pieza que embone en un planteamiento más integral.

Por eso, una buena discusión en materia de seguridad pública debe comenzar por un diagnóstico que logre explicar el fracaso. ¿Por qué luego de esfuerzos reiterados por fortalecer las instituciones en materia de seguridad no hemos avanzado? ¿Cuáles son los factores detrás de la pusilanimidad de gobiernos estatales y locales en la materia? ¿Es cuestión de personas? ¿De incentivos e instituciones? ¿De adscripción partidista? ¿De recursos? ¿De fortaleza de sociedad civil? Si la discusión obvia estas preguntas, seguiremos repitiendo el fracaso *ad infinitum*.

Hace unos meses México Evalúa publicó un estudio titulado *Justicia a la medida*. El estudio propone algunos indicadores para medir la calidad de la justicia en el país y los implementó para las 32 entidades del país. Fuera de los datos particulares que llamaron nuestra atención, lo más interesante del estudio fue encontrar gran varia-

ción entre estados respecto a los resultados obtenidos en algunos de los indicadores analizados en materia de fortaleza institucional. Lo que esto quiere decir es que en esta materia hay avance, que éstos son diferenciados y que imperativo atender y documentar qué hay detrás de aquellos casos donde los logros son palpables. Necesitamos desatorar estos procesos porque nuestra aspiración debe ser la construcción de instituciones de seguridad profesionales y con rendición de cuentas. No perpetuar la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

Pero no soy ingenua. Entiendo perfectamente que en las circunstancias actuales necesitamos a las Fuerzas Armadas cumpliendo con tareas de seguridad. Y el limbo legal en el que lo hacen es el peor escenario de todos. Para las Fuerzas Armadas, porque lo hacen fuera de la ley. Para los mexicanos, porque no hay protecciones respecto a los abusos en los que incurrir al realizar estas tareas.

La ley que se discute necesita conciliar diversos objetivos, de ahí la complejidad y responsabilidad que demanda de los legisladores. Lo central es incluir en la legislación las provisiones para que la intervención del Ejército sea realmente un recurso de última instancia, limitado temporalmente y con mecanismos que prevengan el abuso de la fuerza. De otra manera, vamos a seguir repitiendo el modelo de los últimos años con los mismos resultados. Y eso no es lo que queremos para el país.

SI LOS MILITARES HABLARAN

Ernesto López Portillo

Animal Político, 04 de enero de 2017

¿La ley de seguridad interior es la vía para acelerar la sustitución de los civiles por los militares, ante la descomposición de la autoridad civil?

Si los militares hablaran, nos enteraríamos de su diagnóstico respecto a las condiciones en las que se encuentran las instituciones policiales y las de procuración de justicia a lo largo del país. Si hablaran, también accederíamos a la información que ellos tienen sobre la corrupción de los funcionarios electos de los tres órdenes de gobierno. Eso jamás sucederá y, de cara a las discusiones en torno a la iniciativa de creación de la ley de seguridad interior, nos coloca ante un problema mayor y cuyas consecuencias apenas podemos atisbar.

Durante toda mi carrera profesional he hablado con representantes de las Fuerzas Armadas. La constante ha sido clara: reconocen una profunda descomposición en la autoridad civil, pero no lo hacen de manera pública. La manera como interpretan el problema está en consecuencia fuera del alcance de los gobernados. Pero no solo ello, mi experiencia es que el poder público civil en general tampoco conoce las enfermedades que le ha detectado la mirada militar.

Esta hipótesis puede abrir múltiples discusiones. En estricto sentido, es dable afirmar que en circunstancias ordinarias no corresponde a las Fuerzas Armadas medir ni resolver los problemas de la autoridad civil. Pero esta afirmación se trastoca — más allá de la discusión en el plano constitucional— cuando los militares son desplegados en terreno para realizar las funciones que, según el propio discurso público, no pueden desempeñar los civiles, cual es el caso de la seguridad pública y la procuración de justicia. En tal escenario, la pregunta es crítica: ¿por qué los civiles no cumplen sus tareas, desde la perspectiva de las Fuerzas Armadas?

¿Y por qué digo que la respuesta es de valor crítico? Por la sencilla razón de que ahí es donde probablemente reside la motivación principal de los militares para promover la creación de la ley de seguridad interior. Es decir, acaso desde la mirada de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina, el problema principal a resolver con su intervención regular en tareas policiales y ministeriales es la descomposición de la autoridad civil, justamente porque ésta es la causa eficiente de la expansión del poder criminal. La hipótesis es sin duda plausible luego de décadas acumuladas en las que los militares vienen reconociendo los déficits estructurales del poder civil.

Vamos a poner la hipótesis en otros términos: la ley de seguridad interior, más que ser la vía para fortalecer el auxilio militar a las autoridades civiles, como se le vende, es la vía para acelerar la sustitución de los civiles por los militares, dado el imposible saneamiento de los primeros, donde tal conclusión deriva del diagnóstico que las Fuerzas Armadas han construido y al cual no tenemos acceso. Si esto fuera cierto, como antes escribí, estamos ante un escenario de proporciones apenas sospechadas porque la disfuncionalidad de esas instituciones civiles tiene como primer responsable al poder político electo del que dependen. Esto sería entonces un relevo político, más allá que operativo.

Es hipótesis que podríamos comprobar o refutar, solo si los militares hablaran.

SHERLOCK HOLMES NO ES POPULAR: 10 AÑOS DE GUERRA

Ernesto López Portillo

Nexos, "Prevención y castigo"

Blog sobre la política de seguridad, 16 enero 2017

Comencemos por lo más básico: ¿por qué en México los militares intervienen de manera regular en tareas de seguridad pública y de procuración justicia? Las autoridades civiles no pueden enfrentar solas el poder criminal, se suele explicar. La respuesta a primera vista parece convincente y la usan por igual gobiernos y gobernados. Es la versión más común y a la vez la más precaria del asunto; se trata de usar el mayor poder del Estado para contener el mayor poder del crimen. Pura y simple lógica, parece, y lo que sigue es dar certidumbre jurídica a esos militares que vienen haciendo un servicio urgente y necesario. La propuesta de creación de la nueva ley de seguridad interior no es otra cosa que la consecuencia lógica y necesaria para dar al Estado el respaldo jurídico en esta misión extraordinaria, de cara a un poder delictivo igualmente extraordinario. El argumento parece claro y contundente.

¿Pero en realidad lo es? Nada de eso. La potencia del argumento está en su popularidad, no en su legitimidad democrática. La militarización de la seguridad pública y la procuración de justicia es, antes que otra cosa, un recurso político basado en una idea tan simple como atractiva a cielo abierto: poder contra poder. Quien desafía al Estado merece la respuesta del Estado. Quien usa el poder de fuego contra el Estado, merece el poder de fuego por parte del Estado.

En verdad parece un razonamiento impecable y quien lo representó de la manera más extrema fue el entonces presidente Felipe Calderón cuando, en enero de 2007, se vistió de militar para declararle la guerra al crimen organizado desde su estado natal: Michoacán. En seis décadas no se había visto a un presidente de México enfundado en casaca militar. El jefe de Estado representado como un hombre de armas. Las implicaciones simbólicas son descomunales y merecen una verdadera anatomía analítica. Ahora solo destaco que aquel desplante de Calderón no fue otra cosa que la síntesis de una cultura política autoritaria que entiende el Estado de derecho, no como el arreglo donde se cumple y se hace cumplir la ley en condiciones de igualdad para todos, sino como aquél donde el poder público se impone a través de la fuerza. El *súmmum* de lo anterior lo encontramos en una frase de todos conocida: "se impondrá todo el peso del Estado". Son las palabras que terminan

por desnudar una ideología que prefiere el gobierno de la fuerza sobre el gobierno de las leyes.

Felipe Calderón no solo declaró aquella guerra. Varios años después nos entregó una nueva representación de esta concepción autoritaria, cuando en febrero de 2012 preguntó de manera pública: “¿Qué querían que hiciera?” Aquí la guerra al crimen ya no es la mejor sino la única vía disponible para el Estado mexicano. La teoría respecto a la metodología de las políticas públicas enseña bien que no hay tal cosa; jamás existe una sola vía, todo lo contrario, la dirección que toma una política pública resulta de una jerarquía de prioridades, a su vez ordenada luego del análisis de las alternativas. La militarización de la seguridad pública y la procuración de justicia no es la única vía posible; es, en cambio, la vía funcional a esa ideología que reivindica la autoridad del Estado no en la ley sino en la fuerza.

Pero el segundo presidente emanado de las filas del PAN es a su vez un síntoma. Con él no empieza y desafortunadamente, ya lo vemos, tampoco termina el impulso de la guerra y su instrumentalización militar. Desde 1995 los titulares de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina participan en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, decisión que fue atacada con una acción de inconstitucionalidad, misma que la Corte invalidó. La tesis fue simple: las autoridades militares pueden y deben auxiliar a las autoridades civiles en tareas de seguridad pública. Al máximo tribunal no pareció preocuparle cómo se materializaría en la realidad una relación de auxilio que, como tal, implica que unos –los civiles– son apoyados por otros –los militares–, donde la función original le corresponde a los primeros. La decisión de la Corte dio paso a lo que hoy es un despliegue regular de más de 50 mil miembros de las Fuerzas Armadas en lo que el secretario Salvador Cienfuegos llama tareas de “reducción de la violencia”. Tal despliegue masivo y permanente del Ejército desde luego escapa a la definición del “auxilio” y presenta más bien un proceso progresivo de sustitución de las autoridades civiles, cuya incompetencia, más la orden presidencial, a decir del propio Cienfuegos, no les deja otra opción.

¿La Corte quiso entregar un cheque en blanco para regularizar la intervención militar en la seguridad pública? Supongo que no, pero al final eso hizo. No creo que se necesite mayor ciencia para prever exactamente el mismo resultado en caso de que se promulgue una ley de seguridad interior. Dijo la Corte que sería una intervención subsidiaria, no lo es. Dicen ahora lo mismo los promotores de esta ley. No lo creímos en aquel momento, tampoco lo creemos ahora.

¿Los militares intervienen porque los civiles no pueden o los civiles no pueden porque los militares intervienen? La trampa se ve por los dos lados. Cada paso que dan hacia atrás los civiles, lo dan hacia delante los militares. Cada localidad o región que no puede ser protegida por los civiles debe ser resguardada por los militares. La

medicina que en principio parece curar, en realidad reproduce la enfermedad. Un policía que ni siquiera se puede proteger a él mismo jamás podrá proteger a otros. Un militar bien adiestrado, disciplinado y equipado parece la solución y en realidad hace posible que la enfermedad se extienda. Cienfuegos lo dijo: los gobernadores no han hecho lo suficiente para mejorar a sus policías. Tiene razón, el problema es que muy probablemente harán aún menos a partir del día mismo en que, en su caso, se publique la ley de seguridad interior en el Diario Oficial de la Federación. Esto me recuerda la iatrogenia: es el tratamiento que al final produce más daño.

La mala noticia, en el fondo, es que el recurso militar aglutina a la mayoría por igual entre los gobiernos y los gobernados, dada la aún imposible asimilación de un concepto de Estado de derecho soportado en la igualdad ante la ley. La fuerza, la mayor fuerza posible es el motor de atracción de auditorios. En cambio, someter a un delincuente al imperio de la ley, bajo las reglas del debido proceso, genera tanta popularidad como credibilidad, es decir, ninguna. ¿O acaso imaginan a un político decir que prefiere mandar equipos de investigadores en vez de desplegar a los militares? ¿Se imagina usted al entonces presidente Calderón convocando no a encabezar la guerra vestido de militar, sino a encabezar una cruzada de inteligencia contra el crimen, ataviado a la manera de Sherlock Holmes? Tan impopular como increíble para nuestro medio.

Entendamos el fondo del asunto: si en la cultura política no tiene aún carta de ciudadanía el principio de igualdad ante la ley, entonces toda estrategia de sometimiento a la misma resulta no creíble. Es la fuerza lo que convoca, no la ley. Aplauso a las tropas en desfile, imposible aplauso al fiscal y al policía. Más tropas entonces, ya luego se verá qué hacemos con los fiscales y los policías. Y también luego se verá que hacemos con la Constitución, misma que desde 1917 ordenó mandar a los militares a sus cuarteles y que desde 2008 también ordenó asegurar el perfil civil de las autoridades responsables de la seguridad pública.

En realidad no estamos discutiendo una ley de seguridad interior; lo que se debate es la primacía de la vía civil o de la militar ante la violencia y el crimen. Un debate cargado de demagogia en este terreno fértil donde gana en popularidad quien más fuerza representa y no quien mejor sabe ponerse del lado de la Constitución. El peso del Estado parece más el peso de las armas y menos el peso de las leyes. Por eso podemos ver un presidente vestido de militar y ni siquiera lo imaginamos ataviado como Sherlock Holmes.

LA PERMANENTE INTERVENCIÓN TEMPORAL DEL EJÉRCITO

Ernesto López Portillo
Animal Político, 18 enero de 2017

En caso de aprobarse la propuesta de ley de seguridad interior, la vía militar se agudizará y las consecuencias de ello, si atendemos a la experiencia reciente, serán negativas.

Para entender el presente siempre conviene revisar el pasado. Lo mismo para prever el futuro posible. Conductas pasadas y presentes son las más probables conductas futuras. Nos dijeron una y otra vez que la intervención militar en la seguridad pública sería temporal y no fue así. Hoy nos lo repiten. En estricta lógica podemos anticipar que no será así. Las Fuerzas Armadas estuvieron, están y estarán realizando labores policiales y de procuración de justicia en México, en tanto no se modifiquen las condiciones estructurales que lo hacen posible. En caso de aprobarse la propuesta de ley de seguridad interior, la vía militar se agudizará y las consecuencias de ello, si atendemos a la experiencia reciente, serán negativas.

Las palabras valen. Las palabras desde el poder público configuran responsabilidades. Recordemos un poco lo que se nos ha dicho. Felipe Calderón afirmó el 19 de febrero de 2011: "Hay algo, sin embargo, que debe quedar muy claro. En el auxilio de las autoridades civiles, el Ejército actúa de manera subsidiaria y temporal. Estamos enfrentando a poderosos grupos criminales para que las autoridades locales tengan espacio y tiempo, a fin de poder reconstruir sus propias estructuras institucionales dañadas, para que puedan depurar, reclutar y fortalecer, a toda prisa, a sus policías". Calderón aseveró el 14 de octubre del mismo año: "El gran riesgo, y coincido con ustedes, es que esa fuerza subsidiaria deje de serlo y se convierta en permanente. Y por esa razón, sí es interés de mi gobierno hacer que las Fuerzas Armadas puedan replegarse, precisamente, a una posición subsidiaria, a una posición de respaldo temporal y transitorio".

Cinco años después, lo mismo, pero en voz del presidente Enrique Peña: "Como lo he expresado en otras ocasiones, se trata de un apoyo de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles, en tanto logren fortalecer y consolidar sus propias corporaciones policiales".

No solo nos lo han dicho, Nos lo han venido repitiendo. Y cada vez ha sido falso. Y si nos atenemos a los motivos de la intervención militar aducidos por los sucesivos

titulares del Poder Ejecutivo Federal, lo seguirá siendo. Los militares hacen lo que los civiles no pueden, dijeron, dicen y seguirán diciendo. Las instituciones policiales y de procuración de justicia cayeron en desgracia hace mucho y en general no se hizo ni se ha hecho lo necesario para reconstruirlas. Las evidencias del desastre institucional fluyen día a día. Y mientras vemos la descomposición policial un día sí y el otro también, el Secretario de la Defensa Nacional, el general Salvador Cienfuegos nos recuerda que las Fuerzas Armadas se suman de manera decidida al esfuerzo de los tres órdenes de gobierno en contra de la delincuencia.

Dicen ahora que la ley de seguridad interior, justo porque define los términos de intervención en labores de seguridad pública y de procuración de justicia, garantiza la contención de tal intervención. Aún más. Algunos de sus promotores le llaman “ley de salida” a esa propuesta: los militares se irán de estas tareas gracias a la ley de seguridad interior.

Nada de eso. Mientras no llegue la auténtica reconstrucción de las policías y de las procuradurías, justo con esa ley los militares incrementarán su intervención. En círculo vicioso, el mayor despliegue militar será usado por los funcionarios electos para seguir evadiendo aquella reconstrucción. Y en el trasfondo de todo ello, dicho sea de paso, las causas profundas de la inseguridad y la violencia seguirán ahí.

Saneamiento policial “a toda prisa” nos dijeron en el 2011. Es un “gran riesgo” la intervención militar permanente, también nos dijeron. Lo es, por ejemplo en materia de derechos humanos. Apenas creíble.

Lo dicho, los comportamientos futuros se pueden prever mirando el pasado. A mí ya no me engañan. ¿Y a usted?

EL DILEMA DE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR: ¿MILITARIZACIÓN O DEMOCRACIA?

Fernando Mora

The Huffington Post México, 18 de enero de 2017

Las 10 plagas bíblicas parecen un escenario más optimista que el inicio de este 2017: gasolinazo, incertidumbre económica, malestar social, múltiples bonos para nuestros congresistas, gobernadores en fuga y un personaje de *reality show* que será presidente de los Estados Unidos a partir del próximo 20 de enero. Esto apenas comienza.

En materia de seguridad, México se encuentra en una crisis muy similar a la que se vivió en los años noventa. La situación es sumamente grave y a nuestro gobierno se le acabaron las ideas, si es que alguna vez las tuvieron. El futuro no es muy alentador, y parafraseando una de las múltiples versiones de la Ley de Murphy: "Todo lo que puede salir mal, puede salir peor."

El pasado diciembre, el poder ejecutivo envió una iniciativa al congreso que busca regular el rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. La Ley de Seguridad Interior o "Ley Cienfuegos" será discutida –o mejor dicho, negociada– en febrero cuando inicie el periodo ordinario de sesiones.

Dicha ley no solo representa otro duro revés a la sociedad civil que ha trabajado por impulsar modelos de seguridad con base en el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y en la profesionalización de las corporaciones policiales. También es un abierto atentado en contra de nuestra frágil y joven democracia.

La iniciativa en términos generales busca proveer de un marco legal a algo que ya venía sucediendo desde la administración de Calderón: Fuerzas Armadas haciendo tareas de policías. Algunos de los legisladores ven esta iniciativa con buenos ojos, pues se regulará algo que no estaba contemplado en la ley. Sin embargo, no porque se ponga en la ley, implica necesariamente que esto sea benéfico para la sociedad.

El argumento para tener al Ejército y la Marina realizando las tareas de seguridad pública radica en que nuestras corporaciones policiales no están preparadas, son corruptas, no son confiables y tampoco están correctamente capacitadas para los retos actuales en seguridad. Por esa razón se echa mano de una institución que se presenta más capaz y más confiable.

Este argumento no es suficiente en lo que se refiere a la capacidad ¿O acaso vamos a usar las Fuerzas Armadas en aquellas instituciones del Estado que percibimos como ineficaces? Creo que a nadie se le ocurriría poner al Ejército a repartir el correo debido a que nuestro servicio postal es lento y poco confiable. Tampoco se nos ocurriría poner a los militares a gobernar el país debido a que la población confía más en ellos que en los partidos políticos ¿o sí?

El reporte Latinobarómetro 2013 (estudio de opinión pública sobre la calidad democrática en 18 países de América Latina) da algunas pistas sobre la consolidación democrática en México. En ese año, una de las preguntas del estudio fue: ¿Está Ud. de acuerdo o en desacuerdo que las Fuerzas Armadas deberían gobernar? En la siguiente tabla se muestran los resultados de siete países seleccionados, incluidos México.

Si bien, más de la mayoría de los mexicanos desaprueban un gobierno militar, casi 1 de cada 3 mexicanos lo contempla como una opción. Resultado similar a lo que expresaron los salvadoreños y hondureños, donde la inseguridad es uno de los principales problemas. En Colombia y Brasil, no se expresó tanto fervor sobre esta alternativa, aún cuando estos países también sufren problemas de inseguridad en parte por el narcotráfico y el crimen organizado. Por otro lado, Argentina y Chile, países que saben en carne propia lo que es una dictadura militar, expresaron un alto desagrado por un gobierno militar. Dicen que uno no sabe lo que tiene hasta que lo pierde.

Y desgraciadamente ese puede ser el futuro para México, si la Ley de Seguridad Interior se aprueba. No digo que nos convertiremos en una dictadura militar, pero sí corremos el riesgo de empeorar –a niveles irreversibles– la crisis de derechos humanos que ya vivimos. Hay que decirlo con todas sus letras:

Los datos son contundentes, las políticas sustentadas en la mano dura no son efectivas en su objetivo de disminuir los niveles de violencia y delito. Por el contrario, generan más violencia e impactan negativamente en la convivencia democrática y en el respeto a los derechos humanos. Tal como lo reportó el Informe Regional sobre Seguridad Ciudadana 2013-2014 del Programa de Desarrollo para las Naciones Unidas. Sin embargo, nuestro actual gobierno federal ha dado muestras que sus acciones no se deben a las razones, si no a los manotazos de generales.

Una elección excluye a la otra. Y en las manos de nuestros legisladores estará dicha decisión, quienes debieran tener en mente una de las famosas citas de Friedrich Nietzsche: "Cualquiera que luche con monstruos, le gustaría ver que no se convierta en uno. Y cuando por largo tiempo se mira en el abismo, el abismo también mirará dentro de ti".

*Nota al margen

La iniciativa de Mando Único está atorada en el Congreso desde 2014. ¿Se discutirá este año durante elecciones estatales?

DEBATIR EL MODELO DE SEGURIDAD

Mario Patrón

El Universal, 5 diciembre de 2016

Una década de la guerra contra el crimen organizado que inició en el gobierno de Felipe Calderón.

A partir de uno de los últimos ataques a integrantes de las Fuerzas Armadas por parte de integrantes del crimen organizado, a finales de septiembre en Sinaloa, se ha generado 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 en materia de seguridad pública realizan el Ejército y la Marina.

Hoy se vuelve a demandar una ley de seguridad interior que dote de facultades propias de estados de excepción a las instituciones castrenses.

Acabamos de cumplir una década de la guerra contra el crimen organizado que inició en el gobierno de Felipe Calderón y que ha continuado en el sexenio del presidente 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. Pero la violencia se triplicó en México entre 2007 y 2011, así como en años posteriores; aunque vivimos un moderado descenso en los índices, a partir de 2015, éstos se han incrementado de nuevo. El año 2016 podría ser uno de los más violentos de la última década.

En la discusión sobre la Ley de Seguridad Interior y en el balance sobre los 10 años de la guerra, lo que está realmente en juego es la visión sobre el modelo de seguridad que hemos adoptado.

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

Pero también es inviable perpetuar indefinidamente esa intervención extraordinaria. Los escenarios de crisis y violencia propician la adopción de alternativas de mano dura, como normaliza el Estado de excepción como hoy se propone, pero también

incrementar las penas a quienes delinquen, reducir derechos de debido proceso, practicar detenciones arbitrarias, aplicar la tortura como método de investigación, preservar figuras como el arraigo, extender la prisión preventiva como regla y no como excepción o incluso proponer la portación generalizada de armas.

Ésta ha sido, en buena medida, nuestra historia en los últimos 10 años. Pero los resultados no han sido los esperados en el combate a la violencia, ni en la reducción de la criminalidad, ni en el fortalecimiento de nuestras instituciones policiales y de justicia. Una muestra irrefutable de ello es el surgimiento de vengadores anónimos que hacen justicia por su propia mano.

En los últimos tres años mecanismos internacionales han emitido informes y recomendaciones en torno a la participación del Ejército y Marina en tareas de seguridad. Tanto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, después de sus visitas *in loco*, propusieron coincidentemente el retiro paulatino de los castrenses de funciones de seguridad pública y preservación del orden interno.

Nadie regatea el relevante papel que han tenido en estas tareas las Fuerzas Armadas, pero no 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 ciudadano, mediante un programa de retiro paulatino de las Fuerzas Armadas de tareas ajenas a su naturaleza.

Justamente ese 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, Salvador Cienfuegos, ha reiterado que las tareas de seguridad no son las propias a la naturaleza del Ejército y que se les ha expuesto a una política en la que instituciones civiles no ponen ni han puesto de su parte.

La pretensión de aprobar una ley de seguridad interior a la medida de las Fuerzas Armadas, a fin de dotar de facultades normativas al Ejército y a la Marina para en-

frentar a la criminalidad, terminará por fortalecer su papel preponderante en estas tareas, en contra de lo reconocido por el general secretario, pero, sobre todo, 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 de la perspectiva de los derechos humanos. Literalmente, mediante la declaratoria de afectación de seguridad interior, regulan la posibilidad de declarar Estados de excepción para la intervención de las Fuerzas Armadas.

En un Estado democrático de derecho, regulaciones como la propuesta de 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; es, lisa y llanamente, defender las bases de nuestra maltrecha democracia.

Hoy, tras 10 años de guerra contra el crimen organizado, 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 inmedatistas que no han funcionado.

LA CRISIS DE DERECHOS HUMANOS QUE NOS ALCANZÓ

Mario Patrón

Proceso, 17 diciembre de 2016

En un país inmerso en una crisis inédita de violencia y faltas a las garantías más fundamentales, el Día de los Derechos Humanos —que se celebra este sábado 10— no puede ser un mero acto de conmemoración; es un día que nos recuerda lo alejados que estamos de los estándares que debería cumplir un país que se pretenda democrático. No se trata, como se ha querido presentar, de un tema de percepciones o conspiraciones: los datos duros y las observaciones de mecanismos internacionales de vigilancia de los derechos humanos así lo demuestran.

Cuatro son los factores que caracterizan el momento actual de crisis: la existencia de graves violaciones a los derechos humanos —como tortura, desaparición y ejecuciones extrajudiciales—, la impunidad sistemática que vive el país, los altos índices de corrupción y la macrocriminalidad que padecen regiones enteras de México.

Después de visitar el país, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “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”.

Por su parte, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (OACNUDH) advirtió que “hay un amplio consenso nacional, regional e internacional sobre la gravedad de la situación actual de los derechos humanos en México”.

Las dimensiones de la crisis son patentes si se revisan las cifras de violaciones graves a derechos humanos, de dimensiones comparables a los entornos con conflictos armados internos.

Respecto a las desapariciones, sin incluir la cifra negra, los datos oficiales reconocen ya más de 28 mil registros, que aumentan a un ritmo de 11 desapariciones al día. El Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED) de la ONU advirtió que la desaparición se aplica de manera generalizada en gran parte del territorio mexicano y que muchas de ellas podrían calificarse como desapariciones forzadas, es decir, cometidas por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado.

En cuanto a la tortura, la propia Procuraduría General de la República (PGR) ha reconocido cifras que implicarían al menos seis casos diarios en el ámbito federal. En un cálculo conservador, proyectando los números al fuero común —donde se ventila la mayor parte de los juicios penales— podríamos hablar de que anualmente acontecen en México cerca de 10 mil casos de tortura y/o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Esto se corrobora en el informe de la visita a México del entonces relator especial de la ONU sobre la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Juan Méndez, quien indicó que esta grave violación es de uso generalizado en diversas partes del país tanto por policías municipales, estatales y federales como por las Fuerzas Armadas. El relator constató que la tortura sigue siendo un método de investigación entre la detención y la puesta a disposición de las personas detenidas.

Por lo que toca a la situación de violencia y ejecuciones a manos de autoridades formalmente instituidas, persiste un clima de generalizada incapacidad del Estado para garantizar el derecho a la vida, como lo afirmó el relator de la ONU en la materia, Christoph Heynes. El sexenio actual podría terminar con cerca de 130 mil asesinatos. Tan sólo entre 2007 y 2015 se reportaron 152 mil muertes violentas, que por mucho exceden cifras propias de conflictos bélicos. Más específicamente aludiendo a las privaciones arbitrarias de la vida atribuibles a la acción directa de agentes estatales, estudios académicos han podido determinar —mediante la metodología del índice de letalidad— que las policías, el Ejército y la Marina están empleando la fuerza letal de manera desproporcionada. Casos como Tlatlaya, Tanhuato, Apatzingán y La Calera, entre otros, hacen patente esta preocupación.

Esta alarmante concurrencia de graves violaciones a los derechos humanos no se explicaría sin un elemento que alienta su repetición y crecimiento: la impunidad.

El 98% de los delitos cometidos y denunciados quedan sin resolver, y las graves violaciones a derechos humanos no son la excepción. La corrupción, por su parte, continúa a la alza. En el Índice de Percepción de Corrupción de 2015, México se ubicó como el país con la puntuación más baja entre los 34 integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Estudios del Banco Mundial (Worldwide Governance Indicators: Control of corruption) dan cuenta de que la suma de la corrupción política y la económica podría significar el 9% del PIB en nuestro país.

La macrocriminalidad que azota amplias zonas del país se caracteriza por los vínculos entre el poder político y el crimen organizado que victimizan a miles de personas y se traducen en la cooptación de parcelas del Estado. Esto, aunque el gobierno federal insista en negarlo, trasciende por mucho el nivel municipal. Tragedias como Ayotzinapa y Tierra Blanca sólo se explican en este contexto de macrocriminalidad.

Pero más allá de los números, la crisis de graves violaciones a derechos humanos que generan la impunidad, la corrupción y la macrocriminalidad se traduce en cuotas inconmensurables de dolor. Nos lo enseñó el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y nos lo volvió a recordar la explosión de rostros sufrientes que siguió a la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa. Nos lo resumió terriblemente hace poco una víctima cuando le oímos decir: “Vivo en un país donde una madre es afortunada si encuentra a su hijo desaparecido en una fosa clandestina”.

Frente a esta realidad de atrocidades, el reto de revertir la crisis de derechos humanos es inmenso. Pero hoy contamos con insumos relevantes para trazar ese camino. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos formuló una serie de recomendaciones fundamentales, que recientemente ha hecho públicas. El Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), nombrado para el caso Ayotzinapa por la CIDH, dejó también un legado de propuestas de cambio estructural que podrían transformar la cara de la justicia mexicana.

En esencia, esta ruta supone activar simultáneamente cinco pistas de acción: repensar la política de seguridad, fortalecer el marco normativo, transformar la procuración de justicia, esclarecer los casos emblemáticos de la impunidad y profundizar la cooperación internacional.

Pero desde el ámbito oficial, empeñado aún en disputar el diagnóstico sobre la crisis atribuyéndolo a una sobreexposición de México a la supervisión internacional y al muy citado “mal humor social”, este impulso no sólo no se ha activado sino que incluso se presentan amenazas de retroceso.

En cuanto al debate sobre el modelo de seguridad, recientemente hemos cumplido 10 años de la denominada “Guerra contra el crimen organizado”, la cual a todas luces ha fracasado: la violencia no ha disminuido, las instituciones policiales no se han fortalecido y, como se advirtió, la impunidad es generalizada. Pero en vez de acometer con seriedad el diseño de un programa de retiro paulatino de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad —como lo han propuesto los mecanismos internacionales en la materia—, se reaviva la idea de generar un marco legal ad hoc para el Ejército y la Marina normalizando el estado de excepción bajo el concepto de la seguridad interior. La prioridad debe estar puesta en reformar democráticamente a las instituciones civiles de seguridad.

Respecto del fortalecimiento del marco jurídico de derechos humanos, todo parece indicar que de nuevo concluirá otro periodo legislativo sin que se aprueben las leyes generales en materia de tortura y desaparición forzada, pese a que su adopción se anunció desde 2014.

Por cuanto hace a renovar el rostro de la justicia, aún está por acreditarse la disposición del Ejecutivo y de los partidos políticos para abrir genuinamente el debate en torno al diseño de la Fiscalía General de la República, fundamental en la agenda de combate a la impunidad. En este tema, gracias a la presión de la sociedad civil, fue necesario que se presentara una iniciativa de reforma constitucional —por cierto aún no dictaminada ni votada— para disminuir la amplia percepción de que esa institución nacería con la autonomía acotada. Sólo mediante un proceso abierto y participativo se logrará contar con un diseño institucional que asegure la autonomía, independencia e imparcialidad necesarias.

Qué decir sobre el esclarecimiento de los casos emblemáticos: Ayotzinapa muestra el tamaño del rezago. El paradero de la totalidad de los estudiantes desaparecidos no ha sido esclarecido y las irregularidades verificadas en la investigación no han sido sancionadas, pese a los intentos de algunos funcionarios honestos. Tlatlaya, por señalar otro ejemplo entre muchos, continúa en la más oprobiosa impunidad. La lista sería interminable... basta recordar que tenemos más de 28 mil personas desaparecidas a las que se debe garantizar la verdad y la justicia.

Finalmente, la cooperación internacional no se ha profundizado. El modelo del GIEI no se ha replicado en un esquema permanente que ayude a incorporar las mejores prácticas regionales para revertir la impunidad. Por otro lado, la posición de México frente al sistema internacional de derechos humanos sigue siendo ambivalente. El funcionamiento del Mecanismo Especial de Seguimiento en el caso Ayotzinapa, la inminente visita a México del Subcomité sobre la Tortura y el conocimiento de los casos Atenco y Alvarado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2017 pondrán a prueba la apertura de México a la supervisión internacional.

Los contextos de macrocriminalidad en donde la institucionalidad del Estado está prácticamente diluida apuntan a la necesidad de construir mecanismos extraordinarios de combate a la impunidad, como ha sucedido en otros países, siendo Guatemala el ejemplo más cercano.

En suma, a dos años de que finalice el sexenio falta que el Estado reconozca la magnitud de la crisis para transitar hacia una salida democrática y acorde con los derechos humanos. El Ejecutivo no termina de aceptar el diagnóstico, acuerpado por su partido, pero en el resto de las fuerzas políticas tampoco es distinguible una plena y generalizada aceptación del tamaño de la crisis. Hoy por hoy, la mayor oposición política a prácticas regresivas de violación de derechos parece provenir más de la sociedad civil organizada que de los partidos políticos.

Este contexto plantea un reto de enormes proporciones para la sociedad, y en especial para las organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos

humanos. En medio de ese panorama oscuro, la esperanza brota sin duda de los grupos de víctimas y familiares, que actúan como activistas, abogados y redes de apoyo e incluso como investigadores con sus búsquedas en campo; de los trabajos periodísticos independientes que dan rostro a las víctimas y narran sus historias; de las y los académicos que orientan sus investigaciones a la promoción de la justicia; de las y los jóvenes que nacen a la vida política en marchas e intervenciones artísticas con las que defienden y reivindican la dignidad de todas las personas; de la solidaridad internacional con la sociedad civil mexicana.

La crisis de derechos humanos en México no ha sido superada y el panorama no es alentador. Al recibir la Medalla Belisario Domínguez, ya en medio de estos años de violencia sin fin, Miguel Ángel Granados Chapa avizó la hondura del momento y dijo: “No es que la sociedad mexicana carezca de experiencia ante las crisis; la ha adquirido a fuerza de golpes, de caer y levantarse, de deplorar lo perdido y comenzar de nuevo, pero pocas veces en la historia habían convergido adversidades de tan distinta índole y semejante gravedad”. Al mismo tiempo, señaló: “percibimos que la energía social de los mexicanos es capaz de enfrentar esas adversidades con fortuna, sobre todo si utiliza nuevos instrumentos o de modo diferente emplea aquellos de que la República se dotó desde la hora de su fundación”.

Los derechos humanos, hoy en México, hacen parte de esos instrumentos que hay que utilizar para hacer frente a la noche; en ponerlos al servicio de los más excluidos y victimizados se juega, en buena medida, la posibilidad de enfrentar con fortuna este momento adverso. Recordarlo así este sábado 10 es una manera digna de conmemorar el Día de los Derechos Humanos.

OTRO GOLPE A LA CONSTITUCIÓN

Catalina Pérez Correa
El Universal, 18 octubre de 2016

Hacer legal lo que hoy es ilegal no es la respuesta y difícilmente servirá para disminuir la violencia.

México está en crisis. La violencia está extendida en todo el territorio nacional, y va desde los robos cotidianos hasta atrocidades inconcebibles. Las instituciones estatales deslegitimadas despiertan desconfianza, indignación y rabia. El derecho evoca más a los privilegios de unos cuantos que a la justicia. La corrupción cínica y los errores inexcusables tienen hoy a la presidencia en niveles de aprobación históricamente bajos. Las policías huyen, renuncian en bloque o aparecen coludidos con los delincuentes. El Ejército ha entrado a auxiliar —más precisamente, a relevar— a las policías en cada vez más lugares donde estas han sido incapaces de garantizar la seguridad de la población. Hay una sociedad empobrecida, con niveles de desigualdad vergonzosos; una sociedad temerosa, atacada por criminales y desamparada por las autoridades.

La sociedad quiere orden, algunos lo piden al costo que sea. Los militares —tras una década de actuar al margen de la Constitución— justificadamente piden que se regule su participación en las tareas que hacen porque los civiles no pueden o no quieren hacerlas. Las policías y autoridades ministeriales no han mejorado sus capacidades, a pesar de los millones que se han invertido. Pero la ruta propuesta, con preocupante persistencia, es la justicia de excepción, la militarización de la seguridad y la reducción de los derechos fundamentales. Nada bueno ha venido de esa ruta, y nada bueno vendrá de encauzarnos más en ella.

Ya hemos recorrido un trecho de ese camino. En 2009 reformamos para hacer frente a la delincuencia organizada. Limitados los derechos procesales de personas acusadas de esos delitos y otorgamos enorme discrecionalidad a las autoridades encargadas de perseguirlos. La reforma no mejoró la inseguridad en el país, ni la procuración de justicia. En cambio, se extendieron y normalizaron prácticas perversas entre nuestras autoridades, como la tortura y el uso del arraigo. Apenas este verano, reformamos la justicia militar para expandir el fuero militar y facultar la investigación de delitos que involucren civiles. Incluso se autorizó el levantamiento de cadáveres, tarea que debiera estar exclusivamente en manos de la autoridad civil.

Hoy aparece, en la misma línea, la Ley de Seguridad Interior. A través de la figura de “declaratoria de afectación de la seguridad interior”, esta ley propone una es-

pecie de paréntesis constitucional, decretable por el Ejecutivo, sin aprobación o supervisión del Congreso. Una “afectación” queda laxamente definida como actos “tendientes a” obstaculizar una serie de funciones del gobierno federal o local, tan indeterminadas como la ejecución de programas de apoyo federal. No se exige que los actos logren o que busquen obstaculizar, solo que alguien —los propios políticos encargados de solicitar y conceder la declaratoria— juzgue que un acto tiende a ello.

La declaración de afectación autoriza la instalación, en la vía pública, de retenes militares para inspeccionar bienes y personas. Autoriza también hacer uso de la fuerza para contrarrestar “la resistencia no-agresiva, agresiva o agresiva grave”. Es decir que cualquier protesta —incluso una pacífica— podría enfrentarse con el Ejército y éste puede usar la fuerza, incluso la letal, para contrarrestarla. La ley también faculta al Ejército a recibir denuncias, investigar delitos y ejecutar órdenes de aprensión.

México está en crisis y la respuesta que se ofrece es la aprobación de otra ley que pone entre corchetes la Constitución, mientras salimos del aprieto. Pero 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.

10 AÑOS DE GUERRA: ¿QUÉ HACER?

Catalina Pérez Correa

El Universal, 29 diciembre de 2016

Estamos a unos días de cumplir el décimo aniversario de la llamada “Guerra contra las drogas”, iniciada el 11 de diciembre de 2006 por el entonces presidente Felipe Calderón. Esta triste fecha brinda una oportunidad para reflexionar no sólo sobre lo que ha dejado nuestra guerra, sino también de las alternativas que tenemos para salir de ella.

El saldo es ominoso: más de 200 mil homicidios, más de 26 mil personas desaparecidas, cientos de miles de personas desplazadas de sus hogares. Hace unos días, unicef reportaba la vergonzosa cifra de 6 muertes de menores al día en el país. Los datos son claro, la ruta que emprendió Calderón y que ha continuado el gobierno de Peña Nieto es equivocada. Hoy vivimos en un país mucho más inseguro.

Nuestras policías e instituciones de justicia son más débiles hoy que hace 10 años. La dependencia del Ejército y las Fuerzas Armadas para realizar funciones de seguridad pública, que constitucionalmente corresponden exclusivamente a las autoridades civiles, también es mayor. Hemos quedado así en una encrucijada de difícil salida. No podemos retirar al Ejército de las calles porque las policías locales no tienen capacidades de enfrentar al crimen organizado, o forman parte del mismo. A la vez, la presencia del Ejército implica que los gobiernos locales no tienen (ni tendrán) incentivos para mejorar a sus policías (al fin que el gobierno federal lo asume). Es decir, mientras el Ejército haga toda clase de tareas de seguridad pública, como hoy hacen, la precariedad de las policías seguirá sin ser atendida y será imposible retirar al Ejército. Un círculo vicioso que lleva a la militarización indefinida.

¿Qué hacer?

México es una república civil. Mientras el Ejército esté a cargo de la seguridad pública del país, estaremos viviendo una excepción al régimen constitucional. Dotar de marco jurídico a las Fuerzas Armadas es, sin duda, importante. Pero este marco no puede simplemente plantear —como hacen las propuestas legislativas hoy en la mesa de Roberto Gil y César Camacho— que se normalice y haga permanente lo que es inconstitucional. Si hemos de vivir en una república civil, la intervención militar deber ser la excepción, no la regla. Cualquier propuesta de regulación del Ejército debe ir orientada a regresarlo a sus cuarteles, responsablemente. Debe

además ir acompañada por una Ley que regule el uso de la fuerza y establezca mecanismos institucionales para fiscalizarla. Hoy solo existe un manual, sin mecanismos de control serios.

La guerra que emprendió Calderón se lanzó sin un diagnóstico claro sobre qué sucedía en el país. Aun hoy, no tenemos datos que muestren los efectos de la presencia militar en importantes extensiones del país. ¿Siempre mejora la presencia militar las condiciones de inseguridad? ¿Dónde ha funcionado y dónde ha sido perjudicial?

Sin un entendimiento claro, se propone movernos más hacia la militarización, sin cuestionar los resultados que 10 años de esta estrategia han dejado y sin tomar en cuenta los riesgos que esto tiene para la población civil o para las posibilidades de profesionalizar las policías. Se asume que es posible mejorar la seguridad pública simplemente dotando de facultades de prevención e investigación del delito a quienes no están entrenados, ni equipados, ni preparados para llevar a cabo esa labor. Peor aún, se propone hacerlo en un régimen de total opacidad, reservando toda información sobre las actuaciones, y sin controles por parte del Poder Legislativo o Judicial, ya no hablemos de la autoridad civil.

Nadie puede negar la situación extrema en que se encuentran importantes territorios del país y la necesidad de la intervención de las fuerzas federales. Pero los costos de los últimos 10 años debieran convencernos que más de lo mismo no tendrán resultado.

UN BARNIZ DE LEGALIDAD A COSTA DE LA CONSTITUCIÓN

Catalina Pérez Correa
El Universal, 10 enero de 2017

Hoy comienzan las discusiones sobre la Ley de Seguridad Interior en el Congreso de la Unión. Existen dos propuestas sobre la mesa: una del PRI en la Cámara de Diputados, otra del PAN en el Senado. Ambas incluyen un concepto nunca antes regulado —Seguridad Interior— a través del cual se busca facultar al Ejército —y otras fuerzas federales— para realizar tareas de seguridad pública propias de las policías (como la prevención e investigación del delito, detenciones en cualquier delito o peritajes penales), pero bajo una lógica de Seguridad Nacional (sin posibilidad de escrutinio público, transparencia o rendición de cuentas).

La Ley de Seguridad Interior, se repite una y otra vez en distintos foros, es indispensable para regular la presencia del Ejército en las calles. Ante la ausencia de autoridades civiles que realicen las tareas de seguridad pública, debemos —nos dicen— conceder al Ejército las facultades legales para hacer lo que los civiles no pueden ni quieren hacer. Así, esta ley representa el fracaso del poder civil y la renuncia de los civiles de cumplir con una de sus obligaciones constitucionales: proveer seguridad a los ciudadanos a través de instituciones civiles, no militares.

Las iniciativas preocupan porque facilitan el uso arbitrario de la fuerza pública, incluso la fuerza letal, sin exigir rendición de cuentas o permitir la investigación sobre ello. Ambas iniciativas, incluso, facultan el uso de la fuerza pública contra la protesta (incluida la pacífica). Ni el poder judicial ni el legislativo servirán como contrapesos, pues ambas leyes limitan fuertemente esa posibilidad, al grado de convertirla en mero gesto simbólico. La seguridad pública quedará así, para efectos prácticos, en manos del Ejército —y otras Fuerzas Armadas—, sin transparencia y sin rendir cuentas y podrá usarse discrecionalmente por el Poder Ejecutivo federal.

Los senadores y diputados promotores de la iniciativa olvidan que el Congreso no está facultado por la Constitución para legislar en materia de seguridad interior. Pretenden colgarse de un pasaje que habla de las obligaciones del Ejecutivo, pero obvian que el Congreso necesita estar expresamente facultado para legislar una materia. De aprobarse, se trataría de una ley inconstitucional que busca darle la vuelta a una prohibición constitucional explícita: que los cuerpos militares no realicen labores de seguridad pública. Un barniz de legalidad para permitir lo prohibido. Olvidan también que los miembros del Ejército no están entrenados para ser

policías, peritos o scales. Están preparados para combatir y eliminar un enemigo, una lógica muy ajena a la que rige las funciones de seguridad pública y ciudadana. Lo cierto es que las propuestas que hoy se empujan nos ponen a todos en riesgo, incluido a los miembros de las Fuerzas Armadas que, lejos de tener una protección legal, estarán más expuestos a excederse y a ser acusados, tanto en tribunales nacionales como internacionales.

Muchos se han referido a México como un Estado fallido, uno donde la presencia del Estado es limitada y su capacidad precaria. Las propuestas en la mesa buscan construir Estado mediante la coacción. Sin embargo, falta legitimidad y legalidad. Son las escuelas, los juzgados, las posibilidades de trabajos dignos, las calles sin baches, los trámites sin mordidas y los centros de salud con medicinas los que darán permanencia al Estado mexicano, no los retenes militares ni los convoyes. La "regulación" del Ejército para realizar tareas de seguridad pública sin contrapesos efectivos y en abierta violación de la Constitución, no logrará la reconstrucción de la legitimidad estatal. Los últimos diez años muestran que esta ruta sólo dejará más violencia y un Estado cada vez más endeble.

MILITARIZAR LA SEGURIDAD PÚBLICA

Raúl Ramírez Baena

*La Jornada Baja California, Blog al filo de la navaja,
13 de febrero de 2017.*

En columna anterior había advertido sobre la posibilidad de que el Congreso de la Unión apruebe una Ley de Seguridad Interior, impulsada por iniciativas del Ejecutivo Federal por conducto del PRI, y por el PAN, para, supuestamente, “dar certeza jurídica a las Fuerzas Armadas”.

Aunque sabemos que la verdadera intención del régimen es justificar las acciones de las Fuerzas Armadas en tareas de Seguridad Pública, y en virtud de que el Artículo 21 Constitucional establece competencia exclusiva de la autoridad civil en estas tareas, se sabe que es una iniciativa de Seguridad Pública disfrazada de “Seguridad Interior”, para evitar recursos de inconstitucionalidad y reformar la Carta Magna, y para evadir las múltiples Recomendaciones de las ONU y la OEA para el retiro de las Fuerzas Armadas.

La iniciativa de Ley de Seguridad Interior presentada por el PRI en la Cámara de Diputados otorgaría al Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea y a cualquier fuerza de seguridad pública federal, la posibilidad de realizar labores de vigilancia por “cualquier método de recolección de información”.

El Artículo 28 de dicho proyecto establece: “Las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas desarrollarán actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior en los ámbitos de sus respectivas competencias, considerando los aspectos estratégico y operacional, la cual tendrá como propósito brindar apoyo en la toma de decisiones en materia de Seguridad Interior.

“Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por esta Ley podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información”.

De aprobarse la Ley en estos términos, se facultaría a las Fuerzas Armadas y a las fuerzas de seguridad pública federal, intervenir comunicaciones y recolectar información privada a través de cualquier método, sin distinción y sin que se contemple ningún control judicial o cualquier otro mecanismo de rendición de cuentas.

Por su parte, en la iniciativa del PAN en el Senado, se establecen obligaciones amplias a empresas de telecomunicaciones e Internet, que pueden comprometer el derecho a la privacidad:

“Artículo 48. Los concesionarios, permisionarios, operadores y comercializadores de servicios de telecomunicaciones y, en su caso, los autorizados y proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos, están obligados a colaborar eficientemente con la autoridad competente para el desahogo de las medidas de intervención de comunicaciones privadas, de localización geográfica en tiempo real o de entrega de datos conservados de equipos de comunicación móvil, de conformidad con las disposiciones aplicables. Asimismo, deberán contar con la capacidad técnica indispensable que atienda las exigencias requeridas por la autoridad judicial para operar las medidas señaladas”.

Enrique Peña Nieto declaró el pasado 17 de enero que ya se dio un primer paso con la entrega de cuatro proyectos legislativos al Congreso de la Unión para “redefinir las facultades del Ejército y la Marina”. Dijo además que “tenemos que seguir fortaleciendo a las Fuerzas Armadas y, sobre todo, darle mayor certidumbre jurídica a su actuación en labores de seguridad interior”.

“Quiero reiterar mi absoluto respaldo a los planteamientos expresados por el general Salvador Cienfuegos y el almirante Francisco Soberón en diversos foros, en torno a la relevancia de legislar en la materia”, indicó Peña Nieto.

En efecto, como en ningún otro gobierno postrevolucionario, los titulares de la Sedena y de la Semar han realizado un atípico e intenso cabildeo, llegando al extremo de pactar con el PRI el desechar las iniciativas sobre Mando Único y la reglamentación del Artículo 29 sobre “el Estado de excepción” de los derechos humanos, para dar prioridad a la de Seguridad Interior.

El PRI prometió a los titulares castrenses que tal iniciativa se aprobaría en la Cámara de Diputados antes del 30 de abril de este año.

Se ha pretendido justificar la normalización de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad argumentando la debilidad de las fuerzas civiles de policía, sin embargo, la iniciativa no justifica la razón por la cual resultaría necesario que las Fuerzas Armadas lleven a cabo medidas de vigilancia que le corresponden a autoridades civiles.

El diputado federal Jorge Ramos Hernández, del PAN, presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y ex presidente Municipal de Tijuana (2007-2010), expresó en tribuna el mes pasado: “Esta iniciativa (de Ley

de Seguridad Interior) tiene como fuente un caso de éxito aplicado en Baja California, replicado en el estado de Chihuahua, en Ciudad Juárez (...) en un esquema de coordinación entre las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles (...) logramos sacar a la ciudad de Tijuana del primer lugar en incidencia delictiva en América Latina (...) y en un lapso de 22 meses disminuir la incidencia delictiva en un 39 por ciento (sic)".

Posiblemente en aras de abonar a su posible candidatura a la gubernatura de Baja California, Jorge Ramos vuelve a la carga con el gastado y falso discurso de presumir a Tijuana como "modelo de seguridad" durante su administración municipal, sin mencionar que en esos años se registró el más alto índice de tortura en el país, cometida por la Policía Municipal bajo el mando de Julián Leyzaola, y el Ejército.

Así, "dar certeza jurídica" a las Fuerzas Armadas representa, para los promotores de estas iniciativas, legalizar la irrupción castrense en asuntos de Seguridad Pública, bajo el pretexto de que son acciones de "Seguridad Interior".

Para envidia de Donald Trump...

LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR COMO UNA LEY GOLPISTA

Jesús Robles Maloof
Sin embargo, 02 febrero 2017

Artículo 33. La resistencia a la opresión es la consecuencia de los demás derechos del hombre.

*Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Francia
1789*

Para terminar con el autoritarismo, la impunidad y la corrupción, México necesita más resistencia y menos obediencia. Me queda claro que cuando los políticos hablan de seguridad, sólo hablan de la suya. Como ejemplo, el Senado actualmente discute la posibilidad de usar al Ejército contra movimientos sociales.

Las iniciativas de Ley de Seguridad Interior de los priistas Martha Tamayo y César Camacho Quiroz, por un lado, y del panista Roberto Gil, por otro, coinciden en proponer cobertura a los militares para legalmente usar entre otras, cito; "... 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".

En un ejercicio de alquimia legislativa, estos senadores piensan que ello es compatible con los artículos 9, 21 y 129 constitucionales. La orwelliana enumeración deja ver, voluntaria o involuntariamente, una confesión autoritaria de quienes buscan permanecer en el poder contra toda resistencia y al mando de instituciones sin legitimidad, pero con infinitos recursos.

La indignación ciudadana por el gasolinazo, por ejemplo, sería para ellos una amenaza a la seguridad interior. Ya los podemos imaginar, como salidos de un libro de Foucault, llamando al Ejército contra movimientos, marchas y resistencias. "Usa lo que sea, suelta todo lo que tengas pero "controla, repele, neutraliza la resistencia".

Quizá son honestos y buscan su seguridad interior, la de su conciencia tras cruzar el pantano y llenarse de sangre las manos.

La definen como "la condición que proporciona el Estado mexicano que permite salvaguardar la continuidad de sus instituciones..." ¿Proporciona? Pensaba que era

su obligación. Aseguremos a las instituciones, de los derechos de las personas luego hablamos.

La inversión del concepto de seguridad, desde lo ciudadano hacia la permanencia de la clase política, se aprecia con un dato interesante. La Constitución de 1917 citaba la palabra "seguridad" sólo seis veces. Casi 100 años después, el texto vigente habla en 52 ocasiones de "seguridad". No sólo ocho leyes federales contienen este término, además cerca de 50 de ellas regulan específicamente el tema o crean instituciones para la seguridad. A lista podemos sumar más de 100 leyes estatales sobre y miles de amientos municipales.

Razonablemente las complejas sociedades actuales requieren de un mayor tratamiento constitucional de la seguridad, pero ¿esta progresiva inflación legislativa e institucional ha significado una vida sin violencia para las y los mexicanos? Creo que conocemos la respuesta.

En tiempos autoritarios una tarea democrática es dotar de sentido las discusiones públicas sin asumir que estamos de acuerdo en el significado de las palabras que fundamentan la política. En mi lista de términos a cuestionar sin duda se encuentra el de seguridad.

Por supuesto que no me refiero a la exigencia de seguridad pública que millones demandamos de los gobiernos tras años de violencia generalizada, misma que podemos definir como la aspiración de toda persona y comunidad de contar con un entorno propicio llevar a cabo sus planes de vida. Es el contexto mismo donde es posible ejercer nuestros derechos con instituciones y servidores públicos que trabajan para promoverlos y garantizarlos.

Tengo mis dudas, pero algunos autores derivan de este concepto el de seguridad nacional. Mantengamos al Estado y sus instituciones para garantizar los derechos de todos. Bien, seguridad pública y seguridad nacional, pero ¿de dónde sacan que existe una tercera categoría independiente llamada seguridad interior?

Una tras otra, las propuestas legislativas sobre seguridad de los últimos años, contienen implícita o explícitamente una versión de orden público como obediencia ciega a la autoridad. Una sociedad donde nadie protesta y todos siguen al presidente, la paz de los sepulcros. Los políticos contraponen con esto el ejercicio de los derechos al orden público, cuando en las sociedades democráticas el orden público es precisamente la garantía de los derechos.

Los textos de Tania Ixchel Atilano, Catalina Pérez Correa y de José Guevara son sólo tres referencias del cúmulo de argumentos para oponerse a las citadas iniciativas, con alternativas para construir una seguridad no militarizada.

En resumen, creo que de ser aprobadas las iniciativas serían un golpe a la Constitución por cinco razones.

1. Porque el Congreso carece de facultades para legislar sobre seguridad interior de conformidad con el artículo 73 constitucional, mismo que sí lo faculta en materia de seguridad pública, agenda en la deberían abocarse fortaleciendo y no sustituyendo a las policías civiles. Merecemos una seguridad no militarizada.
2. Porque harían permanente y legal las actividades del Ejército en tareas de seguridad pública contra lo establecido en el artículo 129 constitucional. Tras 10 años de su presencia en las calles, no estamos más seguros y la estela de abusos y violaciones a derechos humanos es inmensa.
3. Porque para situaciones extremas como una agresión por parte de otra nación en las que debe contemplarse la suspensión temporal de derechos y el despliegue del Ejército, debemos observar el artículo 29 constitucional, cuya ley reglamentaria se discute en la Cámara de Diputados, con igual tendencia golpista.
4. Porque equipara las facultades de vigilancia e intervenciones de las comunicaciones en materia de seguridad nacional a tareas de seguridad pública, cerrando, por lo tanto, los procesos de control, transparencia y rendición de cuentas, facultades tan potencialmente dañinas deben conllevar.
5. Porque en realidad PRI y PAN recurren a inventarse una categoría ante la presión de los militares que exigen impunidad por “servicios cumplidos”, tanto a Felipe Calderón como a Enrique Peña Nieto.

En particular me opongo a estas iniciativas porque creo que para terminar con el autoritarismo, la impunidad y la corrupción, México necesita más resistencia y menos obediencia. El llamado es a permanecer informados y movilizados, aquí un espacio para ello <http://www.leygolpista.org/>

LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR DE MÉXICO: PASANDO POR ALTO LOS ABUSOS MILITARES EN OPERACIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA

Ximena Suárez y Maureen Meyer

WOLA, febrero de 2017

Contexto: El Congreso mexicano está discutiendo a marchas forzadas una ley para regular la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Esta discusión omite abordar las consecuencias de aumentar la militarización de la seguridad pública en el país, y tampoco toma en cuenta la falta de voluntad y capacidad de las autoridades civiles de investigar y enjuiciar a soldados implicados en delitos y violaciones de derechos humanos.

En el 2006, el entonces Presidente Felipe Calderón anunció como una medida temporal y urgente el aumento de las Fuerzas Armadas mexicanas para combatir al crimen organizado en el país. Al igual que en esfuerzos pasados de militarizar la seguridad pública en México¹, Calderón argumentó que la presencia militar era necesaria hasta que el fuerzas policiales federales, estatales y municipales pudieran asumir profesionalmente sus funciones de seguridad pública. Afirmó que el fortalecimiento y profesionalización de las fuerzas policiales civiles, en particular la policía federal, serían prioritarios.

Más de diez años después, la Marina y el Ejército Mexicano siguen desplegados en apoyo a las tareas de seguridad pública de la policía federal, estatal y municipal. En octubre del 2016 se reportó que soldados participaban en operaciones² en 23 de las 31 entidades federativas, incluyendo en la Ciudad de México. Luego de recibir presión por parte del General Salvador Cienfuegos³, el Secretario de la Defensa

-
- 1 Maureen Meyer, "La Policía en México: Muchas Reformas, Pocos Avances", WOLA, 8 de mayo de 2014 <https://www.wola.org/es/analisis/nuevo-informe-de-wola-sobre-la-policia-en-mexico/>
 - 2 Arturo Ángel, "Peña duplica el número de militares en las calles, aunque ninguna ley los regula", *Animal Político*, 6 de octubre 2016, <http://www.animalpolitico.com/2016/10/pena-nieto-militares-seguridad-publica/>
 - 3 Salvador Cienfuegos, "Cienfuegos: no confundir seguridad interior con seguridad pública", *El Universal*, 5 de diciembre 2016, <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguri->

Nacional (SEDENA), sobre la inexistencia de un marco legal para que el Ejército pueda participar en operaciones de seguridad pública, ahora el Congreso Mexicano se apresura a debatir y aprobar una Ley de Seguridad Interior. Las diferentes propuestas que han sido presentadas darían al Presidente el poder de desplegar militares en el país bajo una vaga definición de “seguridad interior”, así como la posibilidad de que los gobiernos estatales soliciten presencia militar en sus estados.

Con esta ley, el Congreso Mexicano busca ampliar y normalizar la presencia militar en la seguridad pública en vez de hacer una evaluación crítica del impacto de más de una década de presencia militar en el país, que no ha logrado reducir efectivamente la violencia ni la delincuencia organizada. El uso del Ejército en operaciones de combate a grupos criminales y en tareas de seguridad pública ha resultado también en graves violaciones de derechos humanos cometidas por soldados, incluyendo casos documentados⁴ de tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales.

Se espera que la Ley de Seguridad Interior sea discutida durante la primera sesión de Congreso, que termina en abril. En estas discusiones legislativas deben considerarse los costos en materia de derechos humanos de afianzar legalmente al Ejército en funciones de seguridad pública. Si no se garantiza la voluntad y capacidad de la Procuraduría General de la República (PGR) de México para investigar y enjuiciar delitos y violaciones de derechos humanos cometidos por soldados en contra de civiles, estos casos quedarán impunes y se fomentarán futuros abusos.

Justicia para Delitos y Violaciones a Derechos Humanos cometidos por Militares

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.

Durante estos años de despliegue militar, soldados han cometido delitos y violaciones de derechos humanos contra civiles; muchos de los casos han sido documentados por las autoridades gubernamentales. En el 2014 el Congreso Mexicano aprobó reformas al Código de Justicia Militar ante el fracaso del sistema de justicia

dad/2016/12/5/cienfuegos-no-confundir-seguridad-interior-con-seguridad-publica
4 Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, Recomendaciones, <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

militar de obtener justicia para víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos⁵. Estas reformas otorgaron competencia a la PGR para investigar delitos cometidos por los militares en contra un civil⁶. Aunque las reformas fueron importantes, aún quedan muchos obstáculos.

Algunos delitos y violaciones de derechos humanos cometidos por soldados han sido investigados y sancionados⁷; sin embargo, comparado con la gravedad de los delitos y los resultados limitados de las investigaciones criminales, estos avances son insuficientes. Entre los delitos bajo investigación y siendo juzgados hay casos de homicidio, desaparición forzada, tortura, violación, agresión, falsedad en declaraciones judiciales, abuso de autoridad, posesión de narcóticos y delincuencia organizada.

Violaciones a Derechos Humanos y Delitos Cometidos por Soldados Mexicanos de SEDENA y SEMAR: Investigaciones vs. Resultados Enero 2012 – Agosto 2016			
Investigaciones	Investigaciones	Resultados	Resultados
Quejas por violaciones de derechos humanos registradas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Averiguaciones previas, incluyendo casos de violaciones de derechos humanos en la Procuraduría General de la República	Juicios penales en juzgados federales*	Sentencias finales**
5,541	284	357	29

Fuente: Respuestas a solicitudes de acceso a la información presentadas por WOLA a la CNDH, a la PGR y al Consejo de la Judicatura Federal.

* Puede incluir expedientes que el sistema de justicia militar remitió directamente a jueces penales federales

** Sentencias incluyen condenas, absoluciones y sentencias sin clasificar

- 5 WOLA, Congreso mexicano aprueba reforma histórica en materia de derechos humanos, 30 de abril 2014 <https://www.wola.org/2014/04/mexican-congress-approves-historic-reforms-to-the-military-code-of-justice/>
- 6 Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, 13 de junio 2014 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5348649&fecha=13/06/2014
- 7 WOLA, Reunión de Obama y Peña Nieto a la par que EE.UU. evalúa la situación de derechos

Tres Formas en que el Sistema de Justicia está fallando en Investigar Abusos Militares

Actualmente, WOLA está monitoreando el avance en las investigaciones de delitos y violaciones de derechos humanos cometidos por soldados mexicanos. Nuestros hallazgos preliminares muestran que hay al menos tres obstáculos en el sistema de justicia para la investigación de estos casos.

1. Implementación superficial de reformas legales

Aunque las reformas del 2014 al Código de Justicia Militar otorgaron competencia a la PGR para investigar delitos y violaciones de derechos humanos cometidos por soldados contra civiles, en la práctica, el Ejército ejerce un control importante sobre las investigaciones de la PGR. Hasta ahora, las autoridades no han podido garantizar el objetivo principal de las reformas: otorgar a las autoridades civiles (a la PGR) el control y liderazgo efectivo sobre la investigación de delitos cometidos por soldados contra civiles, y sancionar a los responsables.

De acuerdo con testimonios obtenidos por WOLA, las investigaciones de la PGR sobre delitos cometidos por soldados son lentas, burocráticas y poco transparentes. Expedientes y documentos de autoridades judiciales mexicanas, así como entrevistas con organizaciones de derechos humanos sobre casos involucrando soldados implicados en desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales muestran la dificultad o imposibilidad de obtener documentos y testimonios de militares para las investigaciones de la PGR, así como la existencia de investigaciones paralelas en jurisdicción militar y civil para el mismo caso. Esto tiene el efecto de priorizar las investigaciones del sistema de justicia militar e impedir investigaciones civiles rápidas y efectivas. En el ampliamente publicitado caso de la masacre de Tlatlaya, en el que 22 civiles fueron asesinados por soldados y donde la CNDH concluyó⁸ que entre 12 y 15 personas fueron ejecutadas extrajudicialmente, las autoridades militares tuvieron control *de facto* sobre la investigación⁹. Hasta el día de hoy, los soldados implicados en el caso no han sido sancionados en jurisdicción civil. Por el contrario, un juez resolvió en mayo del 2016 que la PGR no había presentado pruebas suficientes para

humanos en México, 21 de julio 2016 <https://www.wola.org/es/2016/07/reunion-de-obama-y-pena-nieto-la-par-que-ee-uu-evalua-la-situacion-de-derechos-humanos-en-mexico/>

8 Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, Recomendación No. 51/2014 sobre los hechos ocurridos el 30 de junio e 2014 en Cuadrilla Nueva, Comunidad de San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México 21 de octubre 2014 http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_051.pdf

9 WOLA, 21 de julio 2016, Reunión de Obama y Peña Nieto a la par que EE.UU. evalúa la situación de derechos humanos en México

sustentar el caso de tres soldados acusados de homicidio y alteración de la escena del crimen¹⁰.

El siguiente cuadro muestra cómo las investigaciones militares exceden en forma importante las investigaciones civiles de delitos cometidos por el Ejército y la Marina.

Averiguaciones Previas por de Delitos Cometidos por Soldados Mexicanos Enero 2012 – Agosto 2016	
Averiguaciones previas militares	Averiguaciones previas Civiles (PGR)
13,045	284*
* 208 averiguaciones corresponden a elementos de SEMAR y 76 a elementos de SEDENA	
Fuente: Respuestas a solicitudes de acceso a la información de WOLA a SEDENA	

La burocracia de la PGR y la falta de planeación adecuada para investigar delitos cometidos por el Ejército han llevado a la narrativa engañosa¹¹ de que el sistema de justicia militar es más rápido y efectivo que el sistema civil para investigar delitos de soldados contra civiles. Esto no es cierto. El sistema de justicia militar es inadecuado para la rendición de cuentas por violaciones a derechos humanos pues se enfoca sólo en la investigación y sanción de delitos militares; para el sistema de justicia militar las víctimas y el derecho a la verdad no son prioritarias. Los delitos militares previstos en ley¹² son limitados y las investigaciones militares¹³ no permiten investigar las órdenes que reciben los soldados, ni investigar la responsabilidad de

10 Procuraduría General de la República, La PGR acata resolución judicial, aunque sostiene que el caso Tlatlaya no es cosa juzgada. Comunicado 679/16, 14 de mayo 2016 <https://www.gob.mx/pgr/prensa/la-pgr-acata-resolucion-judicial-aunque-sostiene-que-el-caso-tlatlaya-no-es-cosa-juzgada-comunicado-679-16>

11 Alejandro Melgoza, “Justicia militar, más rápida que la civil”, *El Universal*, 6 de septiembre 2016 <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2016/09/6/justicia-militar-mas-rapida-que-l>

12 Cámara de Diputados, Código de Justicia Militar, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/4_160516.pdf

13 Secretaría de la Defensa Nacional, Personal militar involucrado en conductas ilícitas consideradas como violaciones a derechos humanos, derivadas de las 124 recomendaciones emitidas por la CNDH en contra de esta Secretaría http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/187011/PROCESADOS_Y_SENTENCIADOS_2017.pdf

autoridades de alto rango, tanto militares como civiles, por los delitos y violaciones de derechos humanos que ocurren como resultado del cumplimiento de dichas órdenes.

2. La investigación de casos que involucran a soldados no son prioritarias

La investigación y persecución de delitos en México está altamente politizada¹⁴ y parecería que los funcionarios de la PGR no han recibido órdenes de priorizar e investigar profesionalmente delitos cometidos por soldados.

A pesar de que el envío de casos de la jurisdicción militar a la civil empezó en el 2012, el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018¹⁵ no incluye planes concretos para la investigación de delitos cometidos por soldados, lo que significa que no hay estrategias específicas ni transparentes para la investigación de estos casos. Las investigaciones de delitos cometidos por soldados están repartidas en por lo menos ocho oficinas diferentes dentro de la PGR, reproduciendo la fragmentación de casos¹⁶ y la burocracia¹⁷ que ha impedido investigaciones penales efectivas y profesionales en México por décadas.

La coordinación entre la PGR y el Ejército para investigar delitos no es transparente y procedimientos para remitir casos a autoridades civiles parecen ser arbitrarios. Los únicos dos convenios de colaboración públicos entre las Fuerzas Armadas mexicanas y la PGR —firmados en abril del 2012¹⁸ y noviembre del 2012¹⁹— no contienen provisiones específicas sobre la cooperación militar durante las investigaciones de la PGR en casos de delitos cometidos por soldados.

14 Ximena Suárez-Enríquez, "Tres aspectos fundamentales de la discusión sobre la Fiscalía General de México", WOLA, 25 de octubre de 2016 <https://www.wola.org/es/analisis/tres-aspectos-fundamentales-de-la-discusion-sobre-la-fiscalia-general-de-mexico/>

15 Diario Oficial de la Federación, *Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018*, 16 de diciembre de 2013 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326462&fecha=16/12/2013

16 Ximena Suárez-Enríquez, "Tres aspectos fundamentales de la discusión sobre la Fiscalía General de México", WOLA.

17 Maureen Meyer y Ximena Suárez-Enríquez, "Misión no cumplida: El nuevo sistema de justicia penal en México es un proyecto en progreso", WOLA, Julio 2016 https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/07/Mision-no-cumplida_reforma-penal-Mexico-WOLA.pdf

18 Diario Oficial de la Federación, *Convenio de Colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos que celebran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal*, 23 de abril 2012 http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5244753&fecha=23/04/2012

19 Diario Oficial de la Federación, *Convenio de Colaboración que celebran la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia Militar y las Procuradurías y Fiscalías Generales de Justicia de las entidades federativas*, 23 de noviembre 2012 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5278988&fecha=23/11/2012

3. La falta de investigación de la cadena de mando, es decir la falta investigación de funcionarios de alto rango dentro del Ejército y autoridades civiles que dieron órdenes que resultaron en la comisión de delitos, o de funcionarios que omitieron tomar acciones para prevenir o castigar delitos.

Las investigaciones de la PGR sobre delitos cometidos por soldados se abordan en forma individual, como si fueran casos aislados y omiten considerar que ocurrieron en un contexto en el que a los soldados se les ordenó combatir a la delincuencia organizada. Más allá de los actos mismos, las investigaciones penales deben examinar las órdenes, acciones y omisiones de funcionarios de alto rango militares y de autoridades civiles. Por ejemplo, la PGR aún no ha investigado la cadena de comando en la masacre de Tlatlaya, a pesar de que los soldados estaban operando bajo una orden militar permanente de “operar en la noche en forma masiva y abatir (matar) delincuentes en horas de oscuridad”.²⁰

Las investigaciones de la PGR son una herramienta fundamental para que las autoridades civiles que han decidido desplegar al Ejército rindan cuentas, y para investigar su responsabilidad en los delitos y violaciones de derechos humanos que han resultado de extender las funciones del Ejército en la seguridad pública. No hay evidencia pública y confiable que muestre que la PGR está siguiendo estas líneas de investigación en algún caso.

20 WOLA, En la masacre de Tlatlaya en México, la orden fue abatir, 2 de julio 2015 <https://www.wola.org/es/2015/07/en-la-masacre-de-tlatlaya-en-mexico-la-orden-fue-abatir/>

CONCLUSIONES

Cualquier discusión legislativa sobre el papel del Ejército en la seguridad pública debe incluir un plan para regresar paulatinamente a los soldados a sus cuarteles, en vez de consolidar su presencia en tareas de seguridad pública. Un requisito fundamental para ello es fortalecer y profesionalizar las fuerzas policiales civiles de México.

El Congreso mexicano debe tener presentes los costos en materia de derechos humanos si se aprueba una ley regulando la participación del Ejército y la Marina en operaciones de seguridad pública. Enfocarse en una ley para que las Fuerzas Armadas participen en funciones de seguridad pública, sin reconocer a las miles de víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos cometidos por soldados daría el mensaje que la justicia, transparencia, y rendición de cuentas no son prioridad para el gobierno.

México necesita urgentemente un sistema de justicia penal funcional y capaz de investigar y llevar a juicio a soldados implicados en delitos y violaciones de derechos humanos.

SEMBLANZAS

Alejandro Anaya

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Essex, en Inglaterra; Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores; Director de la sede Región Centro del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Profesor-Investigador titular de la división de Estudios Internacionales. Colaborador de la Incubadora del Programa de Política de Drogas (IPPD).

Tania Ixchel Atilano

Doctoranda en Derecho por la Universidad Humboldt en Berlín; becaria del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD). Estudió un L.L.M. en Ludwig Maximilian Universität de Múnich y es egresada del ITAM. Trabajó en la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Maite Azuela

Maestra en Políticas Públicas, Universidad de Concordia, Canadá. Analista política y directora de Dejemos de Hacernos Pendejos (DHP*). Activista ciudadana por la defensa de derechos humanos, ampliación de derechos políticos y rendición de cuentas. Integrante de la Asamblea Nacional Ciudadana.

Carlos Brito

Es Director de Incidencia de la Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), organización mexicana dedicada a la defensa de los derechos humanos en el entorno digital. Hacen uso de diversas herramientas legales y de comunicación para hacer legal investigación de políticas, litigio estratégico, incidencia pública y campañas, con el objetivo de promover los derechos digitales en México; en particular, la libertad de expresión, la privacidad, el acceso al conocimiento y la cultura libre.

Miguel Concha

Cofundador y Presidente del Centro Vitoria es el siguiente: Centro de Derechos Humanos Fr. Francisco de Vitoria, O.P., A.C., socio y miembro del Consejo Consultivo de la Organización DECA-Equipo Pueblo; miembro de la Sección Mexicana de Amnistía Internacional; Miembro del Consejo Ciudadano de UNICEF en México.

Edgar Cortez

Coordinador del área de Seguridad Ciudadana y Justicia en el Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C. (IMDHD). De 2004 a 2010 fue Secretario Ejecutivo de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos. Colectivo integrada por más de 70 organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos en todo el país. De 1998 a 2004 se desempeñó como director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh).

Eliana García Laguna

Ex-Subprocuradora de Derechos Humanos de la Procuraduría General de la República de 2013 a 2015. Asesora del Senado en temas de seguridad, justicia y derechos humanos desde 2006.

Luis González Placencia

Es doctor en política criminal por el Instituto Nacional de Ciencias Penales, LL.M. en Sociología del Derecho por el International Institute for the Sociology of Law, y licenciado en Psicología por la UNAM. Actualmente es Secretario Académico de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, donde además es profesor investigador Titular de Tiempo Completo, adscrito al Centro de Investigaciones Jurídicas y Políticas desde 2006. Es investigador líder del Cuerpo Académico en Derechos Humanos y Justicia Internacional, así como profesor titular de metodología en el Doctorado en Derecho, ambos en la misma institución. Colabora también como profesor invitado en el Instituto Nacional de Ciencias Penales, donde es miembro del Comité Doctoral y profesor de metodología y de epistemología.

Entre sus actividades pro bono, es consejero honorario de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, de LDHEAS. Litigio Estratégico en Derechos Humanos, de Disability Rights, México y del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C (INSYDE). Es socio fundador de ConectaDH Consultores en Derechos Humanos y Política Pública y Director Ejecutivo del Centro para el Desarrollo de la Justicia Internacional. Parte de la Red Nacional de Estudios, Investigación e Intervención Universitaria en Derechos Humanos, Universidad Autónoma de Tlaxcala.

José Antonio Guevara

Es Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana y Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, España. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I). Cuenta con un importante número de publicaciones, además que ha dictado cursos y conferencias sobre derechos humanos, derecho

penal internacional y derecho internacional humanitario. Es profesor de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Actualmente es el Director Ejecutivo de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y desde junio de 2014 miembro del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

Manuel Hernández Borbolla

Reportero de Huffington Post México; Ganador del Premio Alemán de Periodismo Walter Reuter 2014, por su reportaje de investigación “El millonario negocio privado de la importación de gasolina en Pemex”. Es egresado de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México y maestrante en Comunicación y Cultura por la misma institución.

Edna Jaime

Fundadora y Directora General de México Evalúa; anteriormente Directora General del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC). Especialista en temas de seguridad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, presupuesto, gasto público.

Ernesto López Portillo

Fundó el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde) y lo dirigió por 13 años. Actualmente, consultor internacional en seguridad ciudadana y reforma policial.

Fernando Mora

Reportero del Huffington Post México. Doctor en Estudios Humanísticos por el Tecnológico de Monterrey. Actualmente, realiza una estancia de investigación en el Iberoamerikanisches Institut en Berlín, Alemania, donde trabaja temas de seguridad ciudadana y función policial. Colabora también con la Flüchtlingskirche en el distrito de Kreuzberg (Berlín), la cual es una organización que trabaja con refugiados.

Catalina Pérez Correa

Profesora e Investigadora de la División de Estudios Jurídicos del CIDE. Maestra y Doctora en Derecho por la Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford en California. Estudia temas como la procuración de justicia en México, el funcionamiento del sistema de justicia penal, la política de drogas en América Latina, la

observancia de normas sociales y legales, y el castigo penal y sus efectos. Ha sido investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, profesora en la facultad de Derecho de la UNAM e investigadora visitante en la Universidad de Georgetown. Actualmente es integrante del PPD y Coordinadora del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD).

Mario Patrón

Es Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente, Director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh).

Raúl Ramírez Baena

Defensor de derechos humanos. Director Ejecutivo y presidente de la mesa directiva de la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste. Desde el año 2011 a la fecha es Consejero Electoral del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral (INE) en Baja California.

Ha impartido conferencias a nivel local, nacional e internacional. Articulista en diversos medios de comunicación a nivel regional. Autor de varios artículos en revistas y publicaciones especializadas en derechos humanos.

En julio del 2007, la Federación de Asociaciones de Periodistas de la República Mexicana, Fapermex, le otorgó el "Premio México de Periodismo" en la categoría de Artículo de Opinión y en 2012, el Sistema Universitario Jesuita otorgó a la CCDH el "Reconocimiento Tata Vasco" por la defensa de los derechos humanos.

Jesús Robles Maloof

Abogado, defensor de derechos humanos, especialista en derechos de Internet y activista que forma parte de la organización civil Enjambre Digital, expone la mentira en que incurrió la Secretaría de Marina (SEMAR), particularmente, al negar la adquisición del programa para espionaje de Hacking Team, aun cuando consta en la información filtrada por WikiLeaks en su momento.

Ximena Suárez

Coordinadora para México en WOLA, donde lleva a cabo investigación en temas de derechos humanos, reforma policial y de justicia, así como derechos de los migrantes en México. Colabora en forma cercana con organizaciones mexicanas para documentar y dar seguimiento a violaciones de derechos humanos, incluyendo delitos

en contra de migrantes, y evaluar lo que funciona y no funciona en el sistema de justicia mexicano para que los perpetradores de abusos rindan cuentas, así como para contrarrestar la impunidad en el país. Su trabajo incluye incidencia alrededor de la cooperación entre México y Estados Unidos en temas de derechos humanos y justicia.

Maureen Meyer

Dirige el programa sobre México en WOLA, con un enfoque especial en las políticas de seguridad de Estados Unidos y México y su relación con la violencia asociada al crimen organizado, la corrupción y las violaciones a los derechos humanos en México. Desarrolla trabajo de incidencia política en cuanto a la asistencia en materia de seguridad de Estados Unidos a México a través de la Iniciativa Mérida. Además, apoya la búsqueda para la justicia para violaciones a los derechos humanos en México. Como parte del programa coordina el trabajo de WOLA sobre la seguridad fronteriza y la migración y hace trabajo de incidencia para mayores protecciones para los migrantes en tránsito en México y en la frontera entre Estados Unidos y México.

DIRECTORIO

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción
de los Derechos Humanos, A.C. CMDPDH



CONSEJO DIRECTIVO

Ximena Andión Ibañez (Presidenta)

Alejandro Anaya Muñoz

Beatriz Solís Leere

Jacobo Dayán

José Luis Caballero Ochoa

Luis González Plascencia

Mariclaire Acosta Urquidí

Miguel Concha Malo

Paulina Vega González

Susana Erenberg Rotbar

DIRECTOR EJECUTIVO

José Antonio Guevara Bermúdez

COORDINACIÓN DE DEFENSA

Nancy Jocelyn López Pérez (Coordinadora)

Carla Sofía Loyo Martínez

Carolina Hernández Nieto

Daniela Gutiérrez Escobedo

Federico Manuel Rodríguez Paniagua

Mariana Teresa Peguero Moreno

Natalia Pérez Cordero

Nayomi Aoyama González

COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN

Lucía Guadalupe Chávez Vargas (Coordinadora)

Marion Rouillé

Montserrat Martínez Téllez

Natalia Paulina Báez Zamudio

COORDINACIÓN DE INCIDENCIA

Olga Guzmán Vergara (Coordinadora)

Amaya Ordorika Imaz

Jürgen Moritz

CONTACTO

Dirección: Tehuantepec #142, Col. Roma Sur,

Del. Cuauhtémoc, C.P. 06760, México, D.F.

Teléfono: +52(55) 5564 2582

Correo Electrónico: info@cmdpdh.org

www.cmdpdh.org

COORDINACIÓN DE COMUNICACIÓN

Mariana Beatriz Gurrola Yáñez (Coordinadora)

Luis María Barranco Soto (Coordinador)

Brenda Piña Burgoa

COORDINACIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL

María Cappello (Coordinadora)

Gabriela Martínez Castillo

COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN

Eduardo Macías Sánchez (Coordinador)

Ayari N. Hernández Cervantes

Lizbeth Montessoro Elías

COORDINACIÓN DE DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO

Brenda Gabriela Pérez Vázquez (Coordinadora)

Montserrat Castillo Portillo

COORDINACIÓN DE TRABAJO Y ACOMPAÑAMIENTO PSICOSOCIAL

Valeria Patricia Moscoso Urzúa (Coordinadora)

Norma Isabel García Flores

CONSULTORA EN DESPLAZAMIENTO INTERNO FORZADO

Laura Gabriela Rubio Díaz Leal

REDES SOCIALES

 @cmdpdh

 /cmdpdh

 /cmdpdh



Este libro se realizó
en www.elrecipiente.com, el
cuidado de la edición estuvo a cargo
de Ilallalí Hernández, Xavier Rodríguez y
Yeicko Sunner, el diseño fue tarea de Tania Alcántara.
Para su composición se utilizó la tipografía Avenir Next.
Impreso el interior en papel bond de 75g y los forros en cartulina
Sulfatada de 12 puntos. El tiraje constó de 1000 ejemplares.
Marzo de 2017, México D.F.



www.cmdpdh.org

