

La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz

La militarización: operando sin límites en las calles

Prólogo

La creciente militarización de la seguridad pública ha sido presentada por los gobiernos civiles que la impulsan como un mal necesario para devolver la seguridad a nuestro país. Sin embargo, a décadas de su implementación e institucionalización, esta estrategia no ha sido capaz de mejorar las condiciones de seguridad y paz en México.

Gracias a las investigaciones e informes elaborados por la academia y las organizaciones de la sociedad civil, existe vasta evidencia que demuestra cómo el uso de las Fuerzas Armadas es una estrategia de seguridad fallida que, además, ha tenido como efecto el aumento en las violaciones a los derechos humanos y en los índices de violencia, así como el debilitamiento de las instituciones de seguridad civiles, entre otros aspectos.

La serie “La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más

seguro y en paz” tiene como fin último el incidir en la discusión pública sobre la urgencia de cambiar el rumbo de la estrategia de seguridad del país: a través de la desmilitarización de la seguridad pública y la construcción de policías civiles y profesionales. Por este motivo, esta serie reúne alguna de la información disponible y más relevante, para traducirla en un lenguaje sencillo, claro y preciso al que pueda tener acceso la sociedad en general que esté interesada en la construcción de una sociedad más justa, segura y en paz.

El quinto documento que integra esta serie se centra en exponer cuáles son los criterios que deben ser observados por parte de las Fuerzas Armadas, a fin de asegurar que su participación en tareas de seguridad pública se encuentre verdaderamente regulada y, con esto, reducir los riesgos que fueron abordados en publicaciones anteriores de la serie. Para ello, en primer lugar, se hará una breve introducción sobre la importancia de los criterios derivados de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos

Humanos (Corte IDH) en el caso Alvarado Espinoza vs. México y, en segundo lugar, se buscará dotar de contenido a cada uno de ellos, respondiendo qué significa que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública deba ser *regulada, extraordinaria, fiscalizada y complementaria*.

Introducción

Lo normal en una democracia es que la seguridad de su población se encuentre en manos de instituciones civiles sujetas a controles democráticos, a menos de que exista un particular y claro contexto de guerra. Por ejemplo, el texto constitucional dispone que “las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional”.¹ Además, que “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.²

Los ordenamientos jurídicos modernos contemplan esta clase de provisiones para garantizar la sujeción efectiva de las instituciones militares a las órdenes del gobierno civil, generalmente democrático y legítimo y, de este modo, evitar circunstancias propias de las dictaduras militares que arreciaron en Europa y América Latina durante el siglo XX. Por otra parte, más allá de la sumamente válida justificación histórica, existen razones más bien pragmáticas para evitar la participación militar en la seguridad: las Fuerzas Armadas no están diseñadas ni entrenadas para el ejercicio de labores de policía en una democracia.

En México, existe un amplio recorrido de las Fuerzas Armadas participando activamente en tareas que sí les corresponden, como el auxilio en casos de emergencia y desastres naturales. Por ejemplo, luego del gravísimo sismo de septiembre de 2017, el Ejército, a partir del plan DN-III-E, desplegó a más de cinco mil militares para las labores de búsqueda y rescate.³

No obstante, al estar estructuradas para el combate armado y la eliminación del enemigo, las Fuerzas Armadas han tenido un papel más bien problemático cuando se involucran en tareas de seguridad. Así, desde 1996, pero de manera más intensa desde 2006, en México, debido a un conjunto de decisiones políticas que han costado muchísimas vidas, las Fuerzas Armadas han realizado labores de seguridad pública en la mayoría del territorio nacional.⁴

En años recientes, ha sido del interés de diversos actores políticos la normalización de la anomalía que significa la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública. Así, por ejemplo, en diciembre de 2017 el Congreso Federal aprobó la Ley de Seguridad Interior que meses después declararía inconstitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En la misma línea, en 2019, una reforma constitucional (la que creó a la Guardia Nacional) le otorgó un plazo de gracia de cinco años al presidente de la República para emplear a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.⁵ No obstante, dice el decreto de reforma, dicha participación debe contar con los requisitos ordenados por la Corte IDH en el

1 Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 Artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3 Ejército Mexicano Despliega más de cinco mil militares – Excelsior. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/09/20/1189610>

4 Sánchez, Lisa. Militarización y pandemia en el México del 2020. Fundación Friedrich Ebert, 2020.

5 Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria,

caso Alvarado Espinoza vs. México, cuya sentencia condenó a México por la desaparición forzada de tres personas a manos del Ejército Mexicano. En este sentido, de acuerdo con la Corte Interamericana, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad debe ser regulada, extraordinaria, fiscalizada, subordinada y complementaria.

¿Qué significa que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe ser regulada, extraordinaria, fiscalizada y complementaria? El cumplimiento de estos requisitos es una condición necesaria para evitar las prácticas de opacidad y falta de rendición de cuentas que histórica y sistemáticamente caracterizan a las Fuerzas Armadas en México. El secreto y los límites a la transparencia, si se justifican, quizá tengan sentido en un contexto de guerra declarada y de defensa de la seguridad nacional, pero no tienen cabida en el ámbito de la seguridad pública. A continuación, explicaremos qué significa cada uno de estos requisitos y por qué es indispensable que se garanticen para proteger el derecho a la seguridad pública y el Estado Democrático de Derecho.

Extraordinaria

El que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública deba ser extraordinaria significa que la misma tiene que estar justificada por la aparición de circunstancias excepcionales que la ameriten. En otras palabras, cada intervención – cada operativo – debe estar justificado de acuerdo a una situación concreta que lo amerite.

Por diseño, la participación de las autoridades militares en asuntos civiles está destinada a ser

una anomalía, una excepción transitoria al estado normal de las cosas. De este modo, resulta de vital importancia que los límites de dicha participación extraordinaria sean definidos con claridad. De lo contrario, una medida que debería ser transitoria se vuelve permanente y ordinaria.

En este sentido, el principio de extraordinariedad implica que la participación militar en tareas de seguridad pública debe estar limitada en tiempo y espacio: ser temporal, con una duración específica, y estar delimitada territorialmente. De este modo, cuando las circunstancias que dieron origen a la actuación militar dejen de ser excepcionales y, como tal, puedan ser atendidas por la autoridad civil, ya no estará justificada dicha actuación. En la misma línea, esta participación debe limitarse al espacio territorial en el que ocurran dichas circunstancias excepcionales.

Adicionalmente, si se decide entrar con el Ejército o la Armada de México (en adelante, Marina) en un municipio en un momento dado, se tienen que dar razones de peso por las que esto debe ocurrir. La justificación que se ofrece para, por ejemplo, llevar a cabo un operativo en Ciudad Juárez, Chihuahua, no puede ser la misma que la que se ofrece para Morelia, Michoacán.

En el mismo sentido, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa ha recalcado que la obligación central de las Fuerzas Armadas es la seguridad nacional. Esta función esencial no puede ser diluida por otras tareas de auxilio a la seguridad pública, salvo en situaciones excepcionales. Sin embargo, dice la Asamblea, se deben establecer garantías estatutarias para prevenir el mal uso de estas

medidas extraordinarias.⁶

En México, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública se ha normalizado y generalizado. Desde la llamada “Guerra Sucia” hasta el combate a los cárteles de la droga, los militares han expandido sus funciones en tiempos de paz.⁷ El carácter extraordinario o temporal de su participación ha sido cada vez más difuso hasta parecer inexistente.

Recientemente, en el marco de la reforma constitucional para la creación de la Guardia Nacional, se autorizó en el artículo Quinto Transitorio la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. De acuerdo a este artículo transitorio, esta participación debe ser de carácter extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria⁸. Sin embargo, el Congreso de la Unión no ha establecido las reglas por las cuales se podrá permitir la intervención de las Fuerzas Armadas y que dicha participación cumpla con el carácter extraordinario que ordena la Constitución.

En cambio, el presidente Andrés Manuel López Obrador emitió el 11 de mayo de 2020 un Acuerdo por el que autoriza de manera generalizada la participación de Ejército y Marina en tareas

de seguridad pública (Acuerdo Militarista), sin establecer una delimitación territorial ni temporal de dicha participación.⁹

Hasta julio de 2020, las Fuerzas Armadas tienen a 173 mil elementos desplegados en distintas acciones de seguridad y resguardo en México.¹⁰ Eso sin contar los más de 85 mil efectivos de la Guardia Nacional que han sido transferidos de la Secretaría de la Defensa Nacional.¹¹ Cabe mencionar que la Guardia Nacional, a pesar de estar constituida como una institución civil en la Constitución, está conformada casi en su totalidad por elementos castrenses, transferidos o reclutados directamente por las instituciones militares.¹²

Fiscalizada

Otro elemento clave para que las Fuerzas Armadas puedan llevar a cabo tareas de seguridad pública en las calles de manera segura para la población es que el Estado cuente con los mecanismos suficientes para vigilar, controlar y supervisar su actuar.

Para esto es necesario que exista un órgano externo de carácter civil que lleve a cabo esta tarea. Este órgano debe ser independiente y tener las

6 Consejo de Europa. Asamblea Parlamentaria, Recomendación 1713 (2005), Doc. 10972, supra, párrs. 9, 23, 27 y 31.

7 Ximena Suárez-Enríquez, Justicia Olvidada: La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México, (WOLA, México, 2017), página 10. Consulta en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_RPT_SPANISH.pdf

8 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Federación.

9 Cristina Reyes Ortiz y Gerardo Álvarez García Peña, El juicio de amparo en contra de la militarización de la seguridad pública, El juego de la Suprema Corte, Nexos, 20 de octubre de 2020. Consulta en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=12275>

10 Datos provistos por el general secretario de la Defensa Nacional, Luis Crescencio Sandoval González, durante la conferencia matutina presidencial del 20 de julio de 2020.

11 Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, Militarización en la 4T, 2018-2020, (México, 24 de julio de 2020), p. 17

12 *Ibidem*.

capacidades técnicas de vigilancia en materia de seguridad pública y derechos humanos.

Además, deben existir en la legislación los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia suficientes para que este órgano y la población en general puedan vigilar que no se cometan abusos y que los recursos se están ejerciendo de manera adecuada.

Existe un *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* elaborados por el Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en los que se establece que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para procurar que las instituciones públicas se organicen de tal manera que se asegure el respeto por el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos.¹³ En este sentido, como mínimo, los Estados deben

garantizar el control civil de las fuerzas militares y de seguridad, así como de organismos de inteligencia, a partir del establecimiento de instituciones eficaces de supervisión civil de las fuerzas militares y de seguridad, incluidos órganos de supervisión legislativa.¹⁴

De este modo, resulta fundamental que se establezcan órganos civiles de supervisión y seguimiento cuando operen las fuerzas militares en tiempos de paz dentro de los Estados. La vigilancia estricta del actuar de las Fuerzas Armadas es prioritaria pues —como lo señaló la Corte Interamericana en *Alvarado Espinoza vs México*— la introducción de las Fuerzas Armadas es un riesgo para los derechos humanos.¹⁵

Además de que diversos órganos internacionales como el Comité de Derechos Humanos¹⁶, el Comité contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes¹⁷, el Grupo de Trabajo

13 Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad del Comité de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas: <http://www.derechos.org/nizkor/impu/impuppos.html>

14 *Ibidem*.

15 Corte IDH, Caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No 370, párr. 180.

16 Cfr. Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos de la ONU a: Sri Lanka, CCPR/C/79/Add.56, 23 de julio de 1995, párr. 30; Yemen, A/50/40, 3 de octubre de 1995, párr. 260; Mauricio, CCPR/C/79/Add.60, 4 de junio de 1996, literal E; Brasil, CCPR/C/79/Add.66, 24 de julio de 1996, párr. 22; Alemania, CCPR/C/79/Add.73, 18 de noviembre de 1996, párr. 11; Bolivia, CCPR/C/79/Add.74, 1 de mayo de 1997, párr. 28; Francia, de 4 de agosto de 1997, CCPR/C/79/Add.80, párr. 16; Belarús, CCPR/C/79/add.86, 19 de noviembre de 1997, párr. 9; Sudán, CCPR/C/79/Add.85, 19 de noviembre de 1997, párr. 12; Argelia, CCPR/C/79/Add.95 de 18 de agosto de 1998, párrs. 6, 7 y 9; Ex República Yugoslavia de Macedonia, CCPR/C/79/Add.96, 18 de agosto de 1998, párr. 10; Chile, CCPR/C/79/Add.104, 30 de marzo de 1999, párr. 10; Camerún, CCPR/C/79/Add.116, 4 de noviembre de 1999, párr. 20; Guyana, CCPR/C/79/Add.121 de 25 de abril de 2000, párr. 10; República Kirguisa, CCPR/CO/69/KGZ, 24 de julio de 2000, párr. 7; Kuwait, CCPR/CO/KWT, 27 de julio de 2000, párr. 13; Venezuela, CCPR/CO/71/VEN, 26 de abril de 2001, párr. 8; Filipinas: Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el Artículo 40 del Pacto, CCPR/CO/79/PHL, 1 de diciembre de 2003, párrs. 8 y 12, y Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico, CCPR/C/PHL/CO/4, 13 de noviembre de 2012, párr. 17. Asimismo: Observaciones preliminares a Perú, CCPR/C/79/Add.67, 25 de julio de 1995, párr. 22, y Observación General No. 32. Artículo 14 el Pacto. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, CCPR/C/GC/32, 23 de agosto de 2007, párr. 22.

17 Cfr. Observaciones finales, conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura de la ONU a: Egipto (párr. 88) y Ecuador (párr. 105), A/49/44, 15 de noviembre de 1993; Guatemala, A/56/44, 23 de noviembre de 2000, párrs. 72 (b) y 76 (b), y CAT/C/XXV/Concl.6, 23 de noviembre de 2000, párr. 10, incisos b y d, y Honduras, CAT/C/HND/CO/1, 23 de junio de 2009, párr. 20.

sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias¹⁸, los Relatores Especiales sobre la Tortura y sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias¹⁹, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos²⁰, así como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²¹ coinciden “en señalar en que la participación de las Fuerzas Armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de Derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles. Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público”.²²

¿Por qué es tan riesgoso introducir a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública? ¿Por qué es tan necesario que se impongan tantos controles y vigilancia tan estricta a su actuar? Porque al ser utilizadas en tareas de seguridad pública, las Fuerzas

Armadas han cometido una serie de atrocidades y violaciones a los derechos humanos que resultan inaceptables. En México, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos ha documentado que, entre el 2007 y 2017, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió 204 recomendaciones por violaciones graves a los derechos humanos perpetradas por miembros de las Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad.²³ Encima de eso, el Estado Mexicano ha sido condenado en diversas ocasiones por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos por violaciones graves a los derechos humanos cometidas por miembros del Ejército mientras realizaban tareas de seguridad pública.²⁴ Es por esto que no se puede ignorar que existe un riesgo probado que debe ser reducido y controlado.

La fiscalización del actuar de las Fuerzas Armadas en las calles es uno de esos elementos que ayudan a disminuir el riesgo de que se cometan violaciones graves a los derechos humanos. Como lo expresan el Relator Especial y el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio de la ONU,

18 Cfr. ONU. Informe del GTDFI tras su visita realizada a Colombia en 1988, E/CN.4/1989/18/Add.1, 6 de febrero de 1989, párrs. 132 a 133.

19 Cfr. Informe conjunto del Relator Especial encargado de la cuestión de la tortura y del Relator Especial encargado de la cuestión de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, supra, párr. 185.

20 Cfr. Informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia: E/CN.4/2003/13, 24 de febrero de 2003, párr. 169, y E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004, párrs. 78 y 123.

21 Cfr. CIDH. Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.84, Doc. 39 rev., 14 octubre 1993, Capítulo III “Sistema político y normativo de Colombia”, letra F (“El régimen de excepción en el ordenamiento jurídico vigente”), y Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev.1, 26 de febrero de 1999, Capítulo V “Administración de justicia y Estado de Derecho”, apartado B.

22 Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No 370, párr. 181.

23 Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Huellas Imborrables: desapariciones, torturas y asesinatos por instituciones de seguridad en México (2006-2017), (México, 2018), página 7. Consulta en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-idoc-analisis-recomendaciones-violaciones-graves-ddhh.pdf>

24 Rosendo Radilla Pacheco y sus familiares vs. México (2009); Valentina Rosendo Cantú y otra vs. México (2010); Inés Fernández Ortega y otros vs. México (2010); Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2015); Trueba Arciniega y otros vs. México (2018); y Alvarado Espinoza y otros vs. México (2018).

“[e]n los casos en que hay rendición de cuentas, las poblaciones pueden confiar en que las instituciones del Estado, que quizás les fallaran en el pasado, las protegerán en la actualidad. Así pues, la rendición de cuentas por las atrocidades del pasado afirma la validez universal de las normas y valores básicos”.²⁵

No está de más mencionar que los controles internos que establecen las Fuerzas Armadas también son importantes. Las Fuerzas Armadas sí tienen mecanismos de vigilancia, como el Órgano Interno de Control de la Secretaría de la Defensa Nacional, pero éstos no son suficientes ni adecuados para el ejercicio de las labores de seguridad pública. En un contexto de institucionalidad democrática, la policía (o, dado el caso, quien realice sus labores) debe ser sumamente transparente y respetuosa de los derechos humanos. Estas características simplemente no forman parte del diseño de las instituciones de supervisión al quehacer militar.

En este sentido, los internos no pueden ser los únicos controles que existan, pues la autorregulación suele ser limitada y no abona a generar confianza en la población. En México, el Acuerdo Militarista no estableció ningún otro tipo de fiscalización al actuar de las Fuerzas Armadas más allá del Órgano Interno de Control de cada una de las instituciones militares. Además, las restricciones al acceso a la información de sus operativos hacen prácticamente imposible que instituciones externas como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos u organismos internacionales fiscalicen su actuar.

Como recomiendan el Relator Especial y el Asesor

Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio, es fundamental que se establezcan mecanismos de supervisión externa que pueden incluir a órganos civiles independientes de denuncia, los defensores del pueblo, otras instituciones nacionales de derechos humanos y las revisiones judiciales.²⁶

Subordinada y complementaria

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe ser subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse o sustituir las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.²⁷

En primer lugar, esto quiere decir que las Fuerzas Armadas no pueden sustituir a las instituciones de seguridad civiles en sus tareas, sino que deben actuar en apoyo a dichas tareas. Es decir, si una corporación civil de seguridad solicita el apoyo para llevar un operativo de desmantelamiento de un laboratorio de drogas clandestino, las Fuerzas Armadas solo podrían llevar a cabo tareas complementarias, como el patrullaje de la zona o el refuerzo en los cercos de seguridad, pero no podrían llevar a cabo el operativo en su conjunto.

En segundo lugar, la ejecución de estas actividades complementarias de seguridad pública debe llevarse a cabo bajo el mando de las instituciones civiles de

25 Informe del Relator Especial y del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio, A/HRC/37/65, 6 de junio de 2018, párrafo 42.

26 Informe del Relator Especial y del Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio, A/HRC/37/65, 6 de junio de 2018, párrafo 48.

27 Corte IDH, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de noviembre de 2018, Serie C No 370, párr. 182.

seguridad. Es decir, como las Fuerzas Armadas no pueden actuar completamente *por sí*, sino que lo deben hacer en *apoyo de*, lo deben hacer bajo las órdenes de la corporación civil que requiere de su apoyo.

Es necesario que la regulación que dé lugar a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública que establezca criterios específicos para determinar cuál será el grado de participación de las Fuerzas Armadas en estas tareas. Los límites del grado de participación deben observarse de manera clara sin que quede lugar a interpretaciones subjetivas.

¿Por qué es tan importante que sean las instituciones civiles de seguridad las que dirijan y controlen a las Fuerzas Armadas? Porque solo las instituciones civiles de seguridad tienen la formación y la legitimidad para la prevención de la violencia y el control civil. Además, la Corte IDH, en el importante caso conocido como Retén de Catia contra Venezuela urgió que “los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales”.²⁸

Además, la Corte Interamericana reiteró en el caso Alvarado Espinoza que “el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar

primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles”. Esto porque el carácter ciudadano de la seguridad permite que exista una mayor protección de los derechos fundamentales de la población. Así también otros organismos internacionales se han pronunciado sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en tareas de orden público interno. Por ejemplo, el Consejo de Europa, a través de su Asamblea Parlamentaria, ha enfatizado que el deber principal de las Fuerzas Armadas es la salvaguarda de la seguridad nacional, por lo que dicha función esencial no debe ser desvirtuada asignándoles tareas auxiliares relacionadas con la seguridad interna, salvo en circunstancias verdaderamente excepcionales y con la necesaria supervisión de las autoridades civiles.²⁹ En este sentido, la Comisión de Venecia del Consejo de Europa ha destacado la importancia de los mecanismos de control civil como un componente crucial de la supervisión democrática de las Fuerzas Armadas y ha recomendado que cualquier decisión de desplegar a éstas en asuntos internos debe estar sujeta a los límites de proporcionalidad y subsidiariedad.³⁰

En México, sin embargo, las Fuerzas Armadas han operado cada vez con más autonomía. Si bien han actuado a partir de una orden expresa del presidente de la República, no han existido nunca mecanismos en los cuales la autoridad civil de seguridad pública sea quien supervise y se haga cargo de las funciones que realizan los militares en las calles. Esto se materializó en el Acuerdo Militarista que

28 Caso Montero Aranguren y Otros vs. Venezuela (Retén de Catia). Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 78.

29 Consejo de Europa: Asamblea Parlamentaria, Recomendación 1713 (2005), Doc. 10972, párrs. 9, 23, 27 y 31.; Asamblea Parlamentaria, La supervisión democrática del sector de la seguridad en los Estados miembros, Recomendación 1713 (2005), 23 de junio de 2005, párrs. 9 y 31.

30 Comisión de Venecia, Informe Preliminar sobre la Autoridad de Mando Civil sobre las Fuerzas Armadas en sus Operaciones Nacionales e Internacionales, CDL-DEM(2006)003, Estudio no. 389/2006 de 5 de octubre de 2006, apartado 3; Estudio sobre el control democrático de las Fuerzas Armadas ¿Qué actos o problemas están bajo control y cuando controlar?, CDL-DEM(2007)006, Estudio No. 389/2007 de 26 de septiembre de 2007, págs. 10 a 12, e Informe sobre el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, CDL-AD(2008)004, Adoptado por la Comisión de Venecia en su 74ª Sesión Plenaria (14 a 15 de marzo de 2008), párrs. 34, 76, 78, 100, 116 y 199.

estableció una relación de coordinación entre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y las Secretarías de Defensa Nacional y Marina. Es decir, no se estableció el mando y conducción de la autoridad civil sobre las instituciones castrenses, sino que tendrán que concordar los términos de su participación, pero en ningún momento se establece que los militares deban rendir cuentas de su actuar a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

Las estructuras organizacionales que establecen relaciones de coordinación y no de supra-subordinación entre las autoridades civiles y las fuerzas militares no son adecuadas ni suficientes para controlar y vigilar a estas últimas. La coordinación no es lo mismo que la subordinación. La subordinación implica una estructura vertical en la cual las autoridades civiles están a la cabeza y las Fuerzas Armadas se encuentran por debajo, siguiendo las órdenes. En cambio, la coordinación implica una estructura horizontal y una relación de igualdad y bilateralidad. En este tipo de relaciones de coordinación no existe la obediencia ni la rendición de cuentas de una parte hacia la otra.

Regulada

El carácter regulado que debe tener la participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública resulta esencial porque de esta regulación depende que se garanticen los demás estándares de extraordinariedad, fiscalización, subordinación y complementariedad.

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, que tiene por finalidad la salvaguarda de la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como la generación y preservación del orden público y la paz social.

En este sentido, las funciones distintas que están

llamadas a cumplir las Fuerzas Armadas y las instituciones civiles de seguridad pública deben verse reflejadas, también, en regulaciones distintas. Las leyes y normas a las que están sujetas la Marina y el Ejército y las instituciones civiles de seguridad pública no son ni pueden ser las mismas.

No obstante, si las Fuerzas Armadas van a desempeñar funciones de seguridad pública, su operación tiene que estar estrictamente regulada para estas estas tareas. En este sentido, hay diversos aspectos que una regulación en la materia debería cubrir:

En particular, una regulación de esta naturaleza debe estar contemplada en mecanismos y protocolos sobre el uso de la fuerza, siempre bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad. A su vez, dadas las características de la encomienda, se debe reglamentar una capacitación obligatoria con la finalidad de que los y las agentes militares conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado con respecto a los fines que persigue la lógica policial. Todo uso estatal de la fuerza letal siempre debe ser el último recurso frente a un hecho delictivo o violento, además de que el mismo debe regirse estrictamente por reglas claras que determinen la licitud de la actuación.

Además del uso de la fuerza, hay otras cuestiones por demás relevantes que debe contemplar una regulación de la participación extraordinaria de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. Así, podemos hablar, por ejemplo, de la necesidad de medidas anticorrupción, de transparencia y de rendición de cuentas. Garantizar esta cuestión en México es clave, dadas las condiciones de opacidad por las que se caracterizan las Fuerzas Armadas.

También cabe destacar la necesidad de protocolos de atención policial con perspectiva de derechos

humanos y de género.

Todos estos aspectos de la regulación deben estar atravesados por los demás adjetivos del estándar dictado por la Corte Interamericana. Así, en este conjunto de mecanismos legales y regulatorios debe establecerse la existencia y las características del órgano civil de fiscalización de la participación militar en tareas de seguridad pública.

Por otro lado, también en este entramado se deben establecer de forma estricta las condiciones de permanencia y retiro de las Fuerzas Armadas con respecto a una situación excepcional en particular. En este sentido, también es esencial contar con una delimitación clara de la cadena de mando (subordinación) con la autoridad civil siempre a la cabeza, así como las condiciones para la complementariedad.

Desafortunadamente, en México, aún no existe una reglamentación clara que establezca los límites a la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. El Acuerdo Militarista, en su encabezado, da a entender que desarrollará los criterios de extraordinariedad, fiscalización, subordinación, complementariedad y regulación para que Ejército y Marina puedan intervenir en la seguridad pública sin transgredir los principios constitucionales. Sin embargo, en un acuerdo de no más de cinco artículos se autoriza de manera muy general el despliegue de las fuerzas castrenses sin mayor restricción.

Conclusión

Existen casos excepcionales como las guerras o los desastres naturales que claramente ameritan la intervención de las fuerzas en tiempos de paz. Incluso puede haber casos de extrema gravedad que requieran del uso de la fuerza. Un ejemplo puede ser el caso de un determinado municipio o territorio en el que las autoridades locales civiles se ven completamente rebasadas para contener contextos de violencia. Dadas este tipo de condiciones, el uso de la fuerza debe ser siempre vigilado y limitado, con el fin de prevenir arbitrariedades y violaciones a los derechos humanos.

La intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe estar limitada en una regulación clara y específica. Se deben establecer las situaciones extraordinarias que ameriten esta participación. Además, se deben establecer los mecanismos suficientes para fiscalizar su actuar y someter a las fuerzas castrenses al orden civil. Finalmente, las fuerzas civiles de seguridad no pueden perder la titularidad de las acciones que se lleven a cabo por parte de las Fuerzas Armadas y deben estar por encima de ellas en la cadena de mando.

No hacer el esfuerzo de regular en este sentido solo tendrá como resultado la normalización y el aplazamiento del estado de cosas actual. Eventos lamentables como los ocurridos en Tlatlaya³¹, en Tanhuato³², en Monterrey³³, en Tepochica³⁴ o en

31 ¿Qué pasó realmente en Tlatlaya? Las versiones de CNDH y PGR no coinciden – Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2014/11/que-paso-realmente-en-tlatlaya-las-versiones-de-cndh-y-pgr-coinciden/>

32 En Tanhuato hubo 22 ejecuciones extrajudiciales, concluye CNDH; gobierno responde que fue en legítima defensa – Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2016/08/informe-la-cndh-tanhuato-michoacan/>

33 Jorge y Javier: 10 años de impunidad – Pie de Página. Disponible en: <https://piedepagina.mx/jorge-y-javier-10-anos-de-impunidad/>

34 'Que se conozca la verdad', pide CNDH sobre dudas en el caso Tepochica; abre investigación – Animal Político. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/10/enfrentamiento-topochica-guerrero-militares-civiles/>

Nuevo Laredo³⁵ seguirán ocurriendo. El Estado mexicano, en este sentido, está en deuda con las víctimas de la violencia.

No se pueden obviar los riesgos a los que se enfrenta la población civil cuando intervienen los elementos militares en las calles. Las incontables violaciones a los derechos humanos han demostrado que es necesario que se tomen medidas estrictas para prevenir que vuelvan a ocurrir.

Esta publicación forma parte de la serie “La militarización en México: menoscabando la seguridad pública y la vía civil” elaborada por MUCD. En esta serie se exploran diversos aspectos de la militarización de la seguridad pública como el aumento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, el abandono de las instituciones de seguridad civiles, entre otras cuestiones.³⁶



México Unido Contra la Delincuencia

Fecha de la publicación: marzo 2021

Coordinadoras: Frida Ibarra y Tania Ramírez

Autores: Cristina Reyes y Gerardo Álvarez

Contacto: comunicacion@mucd.org.mx

mucd.org.mx

35 “¡Mátalo, mátalo!”: un vídeo muestra a militares mexicanos ordenando un asesinato después de un enfrentamiento – El País. Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2020-08-24/matalo-a-la-verga-un-video-muestra-a-militares-mexicanos-ordenando-un-asesinato-despues-de-un-enfrentamiento.html>

36 Para conocer estas publicaciones, acceder a: <https://www.muc8d.org.mx/militarizacion/>