

La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México

La militarización de la vida pública: manteniendo la impunidad

Prólogo

En 2021, en México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) publicamos la serie “La militarización de la seguridad pública: impidiendo la construcción de un México más seguro y en paz”, donde recabamos información y evidencia sobre cómo la militarización de la seguridad pública aumenta las violaciones a derechos humanos y no detiene la violencia en el país. A pesar del fracaso de esta estrategia, la militarización se ha profundizado al punto en que no solo continúa la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por militares y el debilitamiento de la vía civil de seguridad, sino que, además, se ha dado un fenómeno mucho más grave: la militarización de la vida pública y del gobierno civil en México.

Una muestra de ello es la expansión acelerada de las funciones de gobierno civil transferidas a las Fuerzas Armadas (FFAA) que, de acuerdo con el [“Inventario Nacional de lo Militarizado”](#),¹ han ascendido a 227 tareas en los últimos 12 años, las cuales se relacionan no solo con la seguridad pública, sino también con educación, migración, protección civil, puertos, obras públicas y política social. Lo anterior ha significado un traspaso presupuestario de, al menos, \$4.5 mdp² de entidades federativas y \$4,531 mdp de recursos originalmente asignados a instituciones

¹ Investigación realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En adelante “el Inventario”. La investigación requirió del envío de 42 solicitudes de información, la interposición de 19 recursos de revisión y 6 inconformidades. El registro terminó el 24 de junio de 2021. No obstante, la lista de funciones civiles trasladadas a las FFAA que fueron registradas por el Inventario no es exhaustiva, de igual forma los recursos calculados por el traspaso de funciones no son definitivos, puesto que mucha información se reserva volviendo imposible conocer los montos totales.

² Entiéndase “millones de pesos”.

civiles. Con la suma de estos montos, que ascienden a casi \$4,535 mdp, podrían financiarse hasta 539,911 becas Benito Juárez³ o hasta 472,422 apoyos por un año del programa para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras.⁴

La transferencia de dichas funciones es preocupante por su magnitud, además de las implicaciones económicas y políticas que representa incrementar los presupuestos, poder y autonomía de las FFAA frente a las autoridades civiles, pues pone en riesgo la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho. Esta nueva serie busca visibilizar las diferentes repercusiones del fenómeno de la militarización de la vida pública, sus consecuencias y riesgos para la ciudadanía, por medio de la sistematización de información y evidencia recabada por distintos actores críticos, como la academia, el periodismo y las organizaciones de la sociedad civil, traducidas en un lenguaje sencillo y accesible para el público en general.

El cuarto documento que integra esta serie tiene el objetivo de describir cómo la asignación de funciones civiles a las FFAA tiene consecuencias negativas en la población civil. Parte de estas consecuencias son la falta de justicia y verdad de las víctimas de la violencia que azotó a México a partir del incremento de la participación de las FFAA en tareas de seguridad pública. Lo que ha dejado en México un modelo de justicia que no sanciona a los responsables y que se ahoga en la impunidad. Y el gobierno en lugar de atender esta problemática, deja que las FFAA absorban cada vez más funciones, incluso de impartición de justicia. Esto ha generado que las instituciones civiles se debiliten no solo en cuestión de presupuesto, sino también en capacidad, funcionalidad y eficiencia.

³ Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, "Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica", Gobierno de México, 9 de febrero de 2022, <https://bit.ly/30V7517>

⁴ Presidencia de la República, "Apoyo para el bienestar de las niñas y niños hijos de madres trabajadoras", consultado el 5 de noviembre de 2022, <https://bit.ly/3SicD8R>

Introducción

El presidente Andrés Manuel López Obrador, días después de emitir un Acuerdo por el que autoriza a las FFAA llevar a cabo tareas de seguridad pública en todo el territorio mexicano y hasta marzo de 2024,⁵ reiteró que, en su carácter de comandante de las FFAA, no dará órdenes que repriman al pueblo, como se hizo en los tiempos de Porfirio Díaz o en 1968 y aseguró que las FFAA se han transformado para respetar los derechos humanos.⁶

Sin embargo, las violaciones a derechos humanos cometidas por las FFAA no cesaron a partir de esta declaración. Al contrario, México se ha convertido en un país de víctimas que no encuentran en el Estado garantías de reparación, verdad y justicia. Las instituciones de procuración de justicia están debilitadas y sobrepasadas por los incontables delitos que se cometen todos los días. Mientras tanto, las FFAA reciben el segundo monto más grande en el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁷

Las instituciones militares son por naturaleza instituciones autoritarias. Su estructura y entrenamiento tienen como fin proteger a la nación de los enemigos externos y garantizar su continuidad. Los principios democráticos y los fines de la seguridad pública son incompatibles con esta naturaleza, por lo que organismos internacionales han recomendado que su uso en tareas de seguridad pública sea siempre limitado y excepcional.

El presente documento plantea que el uso de las FFAA en tareas de seguridad pública no solo no ha funcionado para disminuir la violencia ni los índices delictivos, sino que ha profundizado la crisis de impunidad y de falta de acceso a la justicia. Para demostrarlo, en primer lugar, hablaremos de la agudización de la crisis de inseguridad e impunidad que significó el despliegue masivo de las FFAA en tareas de seguridad pública; posteriormente se describe cómo con el despliegue del Ejército y la Marina en tareas ajenas a la disciplina militar ha aumentado el número de violaciones graves a los derechos humanos y cómo, al ser las FFAA instituciones opacas y autoritarias, la impunidad en estos casos ha prevalecido. En tercer lugar, abordaremos cómo a estas dos crisis se suma el obstáculo de la jurisdicción militar que encubre perpetradores, impide el acceso a la justicia para los civiles y pone en peligro a la sociedad entera y, por último, se señalará cómo la política de militarización ha provocado un caos institucional en el que los más debilitados son los civiles.

⁵ Diario Oficial de la Federación, *ACUERDO por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*, 11 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3GmGWrx>

⁶ Alma E. Muñoz y Alonso Urrutia, "AMLO: seguirán militares en seguridad, aunque me critiquen", *La Jornada*, 15 de mayo de 2020, <https://bit.ly/3EHrbuf>

⁷ Felipe Gazcón y Víctor Chávez, "¿Militarización? Fuerzas armadas ganan en el Presupuesto de Egresos de 2022", *El Financiero*, 12 de noviembre de 2021, <https://bit.ly/3EkrI9e>

Agudización de la crisis de inseguridad e impunidad

México se encuentra entre los países con los niveles más altos de impunidad.⁸ Eso significa que cuando se cometen delitos, no existe esclarecimiento de los hechos, no se reparan los daños ni se responsabiliza a quien comete las faltas. Esto ha generado que la violencia aumente y que las víctimas se encuentren desprotegidas. La impunidad se ve reflejada en la falta de confianza en la autoridad, la burocracia, la ausencia de denuncias y las intimidaciones. El sistema de justicia en México es percibido como un sistema ocioso: que no persigue, no investiga y no sanciona.

Si bien los niveles de impunidad en México han variado durante las últimas décadas, la evidencia demuestra que desde que inició la llamada “Guerra contra las Drogas” en 2006, la impunidad no ha hecho más que aumentar dramáticamente.⁹ Antes de la fuerte intervención de las FFAA en labores de seguridad pública, la cantidad de homicidios no era tan alarmante.¹⁰ Tan solo en 1990 se reportaron 11,530 homicidios.¹¹ Incluso en 2004 se registraron un total de 9,367 homicidios.¹² Estas bajas de homicidio se mantuvieron hasta el primer año del mandato del entonces presidente Felipe Calderón, debido a que para 2007 se había registrado el mínimo histórico de 8,866 homicidios en el país.¹³ Sin embargo, a partir del despliegue de militares en tareas de seguridad pública en 2007, el aumento de los homicidios en México se disparó. De 8,866 homicidios en 2007, aumentaron a 14,275 en 2008; 19,820 en 2009; 26,133 en 2010; 27,497 en 2011 y 25,961 en 2012.¹⁴

Por otro lado, respecto a la denuncia de delitos antes de la intervención de las FFAA, la Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas de 2002 reporta que las personas no denunciaban por las siguientes razones: pérdida de tiempo y/o trámites largos y difíciles; desconfianza en la autoridad; delito de poca importancia; y falta de pruebas.¹⁵ Aunado a esto, en entidades como el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), antes de 2002 el porcentaje de delitos no denunciados era de 75%.¹⁶

⁸ Monserrat López Pérez y Miguel Gómez Jácome, *Percepción de impunidad 2022*, Impunidad Cero, agosto de 2022, 4. <https://bit.ly/3gcPYg3>

⁹ Guillermo Zepeda Lecuona y Paola Jiménez Rodríguez, “Impunidad frente al homicidio doloso en México”, (México, Impunidad Cero, 2016), 10. <https://bit.ly/3BhQznU>

¹⁰ Organismos internacionales señalan que el homicidio es uno de los mejores indicadores para medir la violencia en un país, entre los que se encuentran United Nations Office on Drugs and Crime. *Global study on homicide 2013*. (Viena: UNODC: 2014). Organización de los Estados Americanos. *La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades* (Washington, D.C.: OEA: 2008).

¹¹ Mónica Daniela Osorio Reyes. *Atlas de homicidios 2020*, México Unido Contra la Delincuencia, diciembre 2021, 13. <https://bit.ly/3hRFjRN>

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, *Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad Pública en las Entidades Federativas*, 15. <https://bit.ly/3UKPa15>

¹⁶ Guillermo Zepeda Lecuona, *Crimen sin castigo, Procuración de justicia penal y ministerio público en México*, (México: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. Fondo de Cultura Económica, 2004), 46.

Si anteriormente la falta de denuncias y de investigación ya era un problema grave, el despliegue de las FFAA en las calles para llevar a cabo tareas de seguridad pública no ayudó a mejorarlo. A pesar de que la justificación para este despliegue fue, precisamente, para atender la crisis de inseguridad y de violencia en el país, delitos de alto impacto en la sociedad, como los homicidios, han aumentado exponencialmente, donde la impunidad directa ha llegado a ser de 90%.¹⁷ Además, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2021 del INEGI, 93.3% de los delitos que ocurren actualmente no se denuncian,¹⁸ lo que hace a esta cifra de impunidad aún más escandalosa. La percepción de inseguridad en la población no ha disminuido, a pesar de la estrategia militarizada de seguridad. Las instituciones de justicia se han visto muy debilitadas, pues los esfuerzos presupuestales e institucionales no están enfocadas en ellas. Sin los recursos suficientes, resulta improbable que las policías y las fiscalías puedan atender el aumento de los delitos; lo que, a su vez, impacta de manera negativa sobre la percepción que la población tiene hacia las instituciones de seguridad, generando desconfianza y disminuyendo la posibilidad de que acudan a ellas a denunciar delitos, haciendo aún más profunda la crisis de impunidad.

Más violaciones a derechos humanos: más impunidad

Ante este panorama, no sorprende que los delitos cometidos por militares contra civiles también gocen de impunidad. Entre 2012 y 2016, la entonces Procuraduría General de la República (PGR, ahora Fiscalía General de la República) inició 505 investigaciones por delitos y violaciones a derechos humanos cometidos por soldados en contra de civiles. Estas investigaciones normalmente eran sobre tortura y desaparición forzada. De los 505 casos, antes de 2016, solo 16 tenían sentencia condenatoria.¹⁹ Asimismo, se identifica que las investigaciones de las autoridades tienen retrasos por los siguientes factores:

1. “El inicio de investigaciones militares simultáneas o paralelas a las civiles;
2. La dificultad para que los soldados declaren como acusados o testigos en el sistema de justicia civil; y
3. Casos en que soldados han llegado a alterar escenas del crimen o a declarar falsamente.”²⁰

¹⁷ López Pérez y Gómez Jacóme, Percepción de impunidad 2022, 2.

¹⁸ INEGI, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2021, septiembre 2021. <https://bit.ly/3V1jLrv>

¹⁹ Ximena Suárez-Enríquez, *Justicia Olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*. WOLA Advocacy for Human Rights in the Americas, 2017, 6. <https://bit.ly/3V2nc0u>

²⁰ Ibidem.

A pesar del incremento de la violencia derivada de la intervención de las FFAA y la falta de coordinación institucional previa para llevar a juicio a los militares, los gobiernos siguen exponiendo a las y los ciudadanos ante la violación de sus derechos humanos, sin que existan consecuencias para los responsables de las mismas. En 2014, el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas presentó ante el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, el informe sobre su visita oficial a México, que llevó a cabo entre el 22 de abril y el 2 de mayo de 2013. En este informe, el Relator Especial expresó su preocupación por la creciente ola de violencia ocasionada por la guerra militarizada contra la delincuencia organizada, así como por la impunidad de las violaciones a los derechos humanos cometidas por militares. “Según la información proporcionada al Relator Especial por las autoridades mexicanas, durante la anterior administración federal, de diciembre de 2006 a noviembre de 2012, se cometieron 102.696 homicidios intencionales. El Gobierno reconoce que no menos de 70.000 de esas muertes (casi el 70%) estaban relacionadas con el tráfico de drogas”.²¹

Las desapariciones forzadas son otro fenómeno que ha aumentado trágicamente a partir del despliegue masivo de las FFAA en las calles en tareas de seguridad pública. De acuerdo con la Comisión Nacional de Búsqueda, el número de personas desaparecidas en México alcanzó el desgarrador hito de 110,943 mil personas en febrero de 2023,²² de las cuales, la gran mayoría ocurrieron a partir de 2007.²³ El mismo Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas reportó recientemente que este crecimiento exponencial de desapariciones forzadas entre 2006 y 2021 “evidencian la estrecha relación entre el incremento de las desapariciones y el inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico” (...), durante el que se puso en práctica una política caracterizada por el despliegue de las FFAA para cumplir funciones de seguridad pública, que se mantuvo e incluso se ha agudizado en los siguientes sexenios”.²⁴

No obstante, hasta noviembre de 2021 únicamente 36 sentencias se habían emitido a nivel nacional por desaparición forzada.²⁵ Sandra Serrano, autora de “Sentencias Penales en casos de desaparición forzada de personas en los ámbitos federal y local” pudo analizar 28 de estas sentencias emitidas hasta 2020. Encontró que solo en 23 de estos casos se condenó por el delito de desaparición forzada.²⁶ Es decir, son muy pocos los casos que se investigan, procesan judicialmente y obtienen una sentencia condenatoria. Pero más importante, no se tienen datos

²¹ Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns, 28 de abril de 2014, párrafo 11, página 5. <https://bit.ly/2UhpByb>

²² Comisión Nacional de Búsqueda, *Contexto general*, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3GttnXf>

²³ Alberto Pradilla, “Perdieron videos y un chip: familiares de desaparecidos en CDMX protestan por negligencias de la Fiscalía”, *Animal Político*, 16 de marzo de 2022, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3Xoz8fd>

²⁴ Comité contra la Desaparición Forzada, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención*, 12 de abril de 2022, párrafo 11, página 3. <https://bit.ly/3TPZdke>

²⁵ Op. cit., Comité contra la Desaparición Forzada, párrafo 25.

²⁶ Sandra Serrano, *Sentencias Penales en casos de desaparición forzada de personas en los ámbitos federal y local*, (Ciudad de México: Observatorio sobre Desaparición e Impunidad, octubre 2020), 15. <https://bit.ly/3zkY0ti>

sobre si estos procesos judiciales tuvieron como resultado la localización de personas desaparecidas o sobre el esclarecimiento de los hechos relacionados a las desapariciones.

El 12 de abril de 2022, el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas presentó el Informe sobre su visita a México. En dicha presentación, Carmen Rosa Villa Quintana, Presidenta del Comité, definió a la desaparición forzada como paradigma del crimen perfecto en México.²⁷ Pues dicho delito rara vez se investiga y se sanciona en nuestro país. Sin embargo, esto podría aplicar a la mayoría de los delitos en México, pues tan solo 1% de ellos se esclarece.²⁸

Según un informe elaborado por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), entre 2007 y 2011 han sido sentenciados por la justicia militar 3.612 militares. Sin embargo, según el desglose elaborado por la dependencia, 3.154 fueron por desertión (87%); 142 por insubordinación (5%) y tan solo 33 sentenciados por violaciones a derechos humanos (menos de 1%).²⁹

Además, es necesario resaltar que el fenómeno de los homicidios de mujeres en México también se vio afectado por la militarización de la seguridad pública. Intersecta, en su informe “Las Dos Guerras” reporta que, a partir de 2007, los asesinatos de mujeres con arma de fuego se volvieron más frecuentes. En el año 2000, apenas 3 de cada 10 asesinatos de mujeres eran cometidos con armas de fuego, pero para 2018, ya eran 6 de cada 10.³⁰

En 2019, se creó la Guardia Nacional como una institución policial, civil y profesional –al menos en el papel– con el fin de que las FFAA abandonaran las calles. No obstante, la Guardia Nacional, contrario a lo dispuesto en la Constitución, se ha construido como una institución integrada y operada por las FFAA. La militarización de la Guardia Nacional ha traído consigo que esta institución abone a la crisis de violaciones a derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos contabiliza 3,136 quejas por violaciones a derechos humanos cometidas por el Ejército y la Guardia Nacional de enero de 2019 a diciembre de 2022.³¹

Aun lado, la FGR indicó contar con 1,091 expedientes por tortura en contra de elementos de la SEDENA, 673 contra elementos de SEMAR y 14 contra elementos de la Guardia Nacional.³² En cuanto a la desaparición forzada la FGR reconoció que

27 Tyler Mattiace (@TMattiaceHRW), “Hay casi 100 mil personas desaparecidas en México. La policía y los fiscales rara vez investigan estos delitos. Hoy, la ONU publicó un demoledor informe criticando la “actitud pasiva” de oficiales mexicanos e instándolos a actuar [Video]”, Twitter, Video, 12 de abril de 2022, 21:31 horas. <https://bit.ly/3geJFsD>

28 Impunidad Cero, Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías (IEDF) 2021, diciembre de 2021. Consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3tHbyfT>

29 Redacción El Universal. “Investigan a 178 militares por abusos, afirma SEDENA” *Zócalo*. 20 de febrero de 2011, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3EICgSR>

30 Laura H. Atuesta y Estefanía Vela Barba, *Las Dos Guerras: El impacto de los enfrentamientos de las Fuerzas Armadas en los asesinatos de Mujeres en México* (2007-2018). Intersecta, septiembre de 2020. <https://bit.ly/3Oy5Y9r>

31 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos*. Consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3TNQFdu>

32 Itzel Coca Ríos, Jorge Luis Amaya Lule, *La Guerra Interiorizada. De los crímenes internacionales a la vida pública de México*, (Ciudad de México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2023) pág. 19, consultado en: <https://cmdpdh.org/2023/01/31/informe-la-guerra-interiorizada/>

existen 39 expedientes de denuncia en contra de la SEDENA, 7 en contra de personal de la SEMAR y 1 contra de la Guardia Nacional.³³ Mientras que la Guardia Nacional tiene 1,431 quejas en su contra registradas entre enero de 2020 y diciembre de 2022.³⁴ Cabe resaltar que esta institución se conformó apenas en 2019 y, aunque la Constitución señale que la Guardia Nacional debe ser una institución civil, la realidad es que está conformada en su mayoría por elementos de la policías militar y naval.³⁵ Entre enero de 2020 y el primer semestre del 2021, las quejas que se le atribuyen a la Guardia Nacional son 6 ejecuciones extrajudiciales, 13 casos de tortura, 3 desapariciones forzadas, 69 quejas por tratos crueles, inhumanos o degradantes, y hasta 40 casos de detenciones arbitrarias. Por su parte, el Ejército acumula 1,063 quejas en el mismo periodo y, entre ellas, destacan 24 quejas por ejecuciones extrajudiciales, 14 por desaparición forzada, 36 casos de tortura, 119 quejas por tratos crueles, inhumanos o degradantes y 150 por detenciones arbitrarias.³⁶

Las ejecuciones extrajudiciales cometidas por miembros del Ejército se conocen solo por la cobertura mediática que algunas de ellas reciben. Como el asesinato de Jorge Mercado y Javier Arredondo, dos estudiantes universitarios en Monterrey, Nuevo León, por elementos del Ejército Mexicano en las instalaciones del campus central del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en marzo de 2010;³⁷ o la matanza de Tlatlaya en la que 22 civiles fueron asesinados por militares en San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México, el 30 de junio de 2014;³⁸ o el asesinato de 12 civiles en Nuevo Laredo, Tamaulipas, en julio de 2020 por militares, donde tres de los civiles muertos habían sido secuestrados y tenían las manos atadas.³⁹

De acuerdo con el Informe Mundial 2022 de *Human Rights Watch*, en septiembre de 2021, la SEDENA “admitió que al menos 47 personas habían muerto o resultado heridas en acciones de las FFAA durante la presidencia de López Obrador, según información obtenida a través de solicitudes de transparencia que presentaron periodistas”.⁴⁰

³³ *Ibíd.* pág. 32.

³⁴ Ob. Cit. Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos.

³⁵ Agencias, “La Guardia Nacional tiene solo 23 mil elementos propios, no 100 mil, reconoce la corporación”, *El Herald de Saltillo*, 24 de febrero de 2022, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3JSAqsm>

³⁶ Maritza Pérez, “CNDH: suman Ejército y Guardia Nacional, 1,654 quejas por violar derechos humanos”, 8 de agosto de 2021, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3AqnbeM>

³⁷ Pablo Ferri, “Silencio del Ejército en la disculpa del Estado mexicano por el asesinato de dos estudiantes a manos de militares”, *El País*, 19 de marzo de 2019, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/2QdPS5y>

³⁸ Mayra Zepeda, “¿Qué ocurrió en Tlatlaya minuto a minuto, según la CNDH?”, *Animal Político*, 22 de octubre de 2014, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/2PwPflh>

³⁹ Pablo Ferri, “¡Mátalo, mátalo!»: un vídeo muestra a militares mexicanos ordenando un asesinato después de un enfrentamiento”, *El País*, 24 de agosto de 2020, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3Em93Ex>

⁴⁰ Human Rights Watch, *Informe Mundial Anual 2022*, 29 de marzo de 2022. <https://bit.ly/3E1u0X>

Obstaculización de la justicia: la jurisdicción militar

Los mecanismos de acceso a la justicia deben de contar con un sistema judicial competente para atender los reclamos de la población; el acceso a un buen servicio de justicia que brinde una solución judicial o administrativa justa en un tiempo prudente; y el conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos y de los medios para ejercerlos.⁴¹ No obstante, existen figuras que alteran los mecanismos de acceso a la justicia como la jurisdicción militar en casos de delitos cometidos por miembros de las FFAA contra civiles. Esta jurisdicción está diseñada para resolver cuestiones de estricta naturaleza militar y no debería conocer de los derechos humanos de civiles, sin importar que éstos hayan sido vulnerados por militares.

El artículo 13 de la Constitución prohíbe expresamente la extensión de la jurisdicción militar a las personas civiles, pues no es compatible con un Estado democrático como el mexicano, debido a que no protege, ni garantiza derechos humanos y no cumple con los principios del derecho de acceso a la justicia como:

A. La división de poderes, porque es la garantía de la independencia de los jueces. Es una forma de protección del sistema judicial para evitar intervenciones indebidas por parte de otras instituciones que no pertenecen al Poder Judicial, pues en éste existen mecanismos para un adecuado nombramiento, la permanencia en el cargo y detener presiones externas.⁴²

La jurisdicción militar no puede garantizar la división de poderes, pues sus funcionarios forman parte de un órgano que depende completamente del Poder Ejecutivo. Sin dejar de lado que tienen una estructura con jerarquías y subordinación, a las que están sometidos los jueces.⁴³

B. Independencia judicial, vinculado con el principio anterior, los militares en servicio activo están subordinados jerárquicamente a los superiores a través de la cadena de mando y no cuentan con los mecanismos idóneos para su nombramiento, inamovilidad del cargo y formación jurídica para ocupar el cargo de juez o fiscal.⁴⁴

⁴¹ Haydée Birgin, Natalia Gherardi, Michael Anderson, *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, (Ciudad de México: Fontamara, 2012) <https://bit.ly/3X8Q6hr>

⁴² Carta Democrática Interamericana, Preámbulo, aprobada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en Lima, Perú. <https://bit.ly/3tldhBy>

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Arguelles y otros vs. Argentina, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 155. <https://bit.ly/3EJ0MvS>

⁴⁴ *Ibid*, párr. 149.

- C. Imparcialidad**, implica que los jueces no tienen una preferencia por alguna de las partes que están en conflicto. Hecho que con las FFAA no se puede asegurar, ya que la jerarquía que los rige puede afectar la imparcialidad del juez militar.⁴⁵
- D. Subordinación de las FFAA a las autoridades civiles**, las FFAA conforman a una institución armada por lo que deben ser obedientes a la autoridad civil, independientes de la militancia y pugna política, separando su disciplina de cualquier tipo de influencia ideológica y partidista.⁴⁶
- E. Rendición de cuentas**, entendida como la vigilancia y el control que tiene la población sobre sus gobiernos. Logra proporcionar un espacio para identificar con claridad las obligaciones de cada autoridad.⁴⁷ Sin embargo, las FFAA son instituciones opacas y que niega información justificando que se trata de seguridad nacional.

La jurisdicción militar es incompatible con los principios del acceso a la justicia, por lo que el derecho a la verdad de las víctimas en casos en los que se ven involucrados militares y civiles queda desprotegido.⁴⁸ El derecho a la verdad implica que las víctimas o sus familiares tienen derecho a recibir de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento.⁴⁹

Muchas víctimas de violaciones graves a los derechos humanos perpetradas por las FFAA han tenido que recurrir a instancias internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para lograr que se reconozca la violación de sus derechos y una reparación por parte del Estado Mexicano. Por dichos casos, la Corte IDH ha condenado al Estado Mexicano en por lo menos seis ocasiones por violaciones graves a los derechos humanos perpetrados por las FFAA. De estos casos, destacan los siguientes puntos:

⁴⁵ Op. cit., Caso Arguelles y otros vs. Argentina, párr. 168-169.

⁴⁶ Juan Carlos Benalcázar Guerrón, "Fundamentos jurídicos de la disciplina militar" en Jorge Fernández Ruiz, *Régimen Jurídico de las Fuerzas armadas*, (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 29 de julio de 2011), 15-16. <https://bit.ly/3tldrJa>

⁴⁷ Sergio López Ayllón, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, Secretaría de la Función Pública, Cuadernos sobre rendición de cuentas, 2009, 9. <https://bit.ly/3GtDr2t>

⁴⁸ OEA, Asamblea General, Resolución AG/RES. 2175 (XXXVI-O/06) "El derecho a la verdad"

⁴⁹ Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 180.

Rosendo Radilla Pacheco y sus familiares vs. México (2009)

Rosendo Radilla Pacheco, líder comunitario en el Estado de Guerrero, fue detenido y posteriormente desaparecido por efectivos del Ejército el 25 de agosto de 1974. La Corte IDH responsabilizó al Estado Mexicano por su desaparición forzada y determinó que cuando miembros de las FFAA cometan actos delictivos en contra de civiles, la justicia ordinaria debe asumir la competencia en la impartición de justicia en dichos casos. **La Corte IDH señaló que, en un Estado de derecho como México, la jurisdicción militar debe estar limitada y solo debe ser utilizada para los intereses jurídicos y funciones de los militares.** Es decir, los jueces del fuero militar solo pueden juzgar militares activos por delitos o faltas que atenten contra el orden militar.⁵⁰

Casos Inés Fernández Ortega y otros vs. México y Valentina Rosendo Cantú y otra vs. México (2010)

Estos casos se dieron en el marco de una importante presencia militar en el estado de Guerrero dirigida a combatir las actividades ilegales y delincuencia organizada. El Estado Mexicano fue condenado por las violaciones sexuales de Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú, ambas mujeres indígenas de 25 y 17 años, respectivamente, pertenecientes a la comunidad Me'phaa en el estado de Guerrero, que fueron atacadas por miembros del Ejército. El 22 de marzo de 2002 Inés estaba en casa con sus 4 hijos, cuando 11 militares con uniformes y armas entraron a su casa y la violaron. Mientras que, el 16 de febrero de 2002, cuando Valentina iba a bañarse en el arroyo, llegaron 8 militares con un civil detenido, la interrogaron sobre unos "encapuchados" apuntándole con un arma y luego la violaron. Estos dos casos fueron originalmente remitidos a juzgados militares. Sin embargo, la Corte IDH concluyó en las respectivas sentencias que la violación sexual de una persona cometida por militares no guarda ningún tipo de relación con el orden castrense y, por lo tanto, ordenó a México que los militares que cometieron dichos delitos fueran juzgados por tribunales civiles.

50 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); Alvarado Espinoza y otros vs. México (2018).

Cabrera García y Montiel Flores vs. México (2015)

El 2 de mayo de 1999, el Ejército Mexicano, mientras realizaba un operativo en contra de otras personas, detuvo a Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, activistas ambientales en el estado de Guerrero, quienes fueron víctimas de tratos crueles, inhumanos y degradantes por parte de sus aprehensores. La Corte IDH le atribuyó la responsabilidad al Estado Mexicano por estos hechos y reiteró que “los tratos crueles, inhumanos y degradantes cometidos en contra de una persona por parte de personal militar, son actos que no guardan, en ningún caso, relación con la disciplina o la misión castrense. Por el contrario, los actos alegados cometidos por personal militar contra los señores Cabrera y Montiel afectaron bienes jurídicos tutelados por el derecho penal interno y la Convención Americana, como la integridad y la dignidad personal de las víctimas”.⁵¹

En todos los casos señalados, el Estado Mexicano fue condenado, no solo por las violaciones a los derechos humanos cometidas por las FFAA en contra de civiles, sino también por no investigar y sancionar correctamente a los responsables. Por ejemplo, el caso de Valentina Rosendo Cantú, antes de llegar a la Corte IDH, estaba en manos de la jurisdicción militar, la cual ya había tomado la decisión de archivar el asunto.

En una entrevista, Santiago Aguirre, Director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C., expresó que la impunidad prevalece en las violaciones a los derechos humanos perpetradas por las FFAA –a pesar de la reforma al Código de Justicia Militar que obliga a que los elementos castrenses señalados por algún delito contra civiles sean investigados por la justicia ordinaria– “porque el Ejército sigue realizando las primeras diligencias en las indagatorias y tiende a encubrir los hechos”.⁵²

A propósito de esta situación, la Oficina de Washington para América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés) ha reiterado en distintas ocasiones que las autoridades civiles deben llevar a cabo investigaciones serias y exhaustivas que permitan a las víctimas hacer efectivo su derecho a la verdad y a la justicia. Este derecho debe protegerse desde la investigación, con la participación directa de la policía de investigación y el ministerio público civil. De la misma forma, la investigación debe permitir la participación de las víctimas en sus propios casos, pues no solo es necesario que se les repare el daño, sino también hacer efectivo su derecho a la verdad y a la justicia.⁵³

⁵¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Cabrera García y Montiel Flores vs. México, Sentencia de 17 de abril de 2015, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 199.

⁵² Zorayda Gallegos, “Solo el 13% de los militares mexicanos investigados por violar derechos humanos han sido sentenciados”, *El País*, 28 de abril de 2017, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://bit.ly/3gpyUqQ>

⁵³ Op. cit., Ximena Suárez, pág.14.

Es por eso que la jurisdicción militar en los Estados democráticos, en tiempos de paz, ha disminuido hasta llegar al punto de desaparecer en algunos casos. Por lo tanto, si un Estado la ha mantenido vigente, su uso debería ser mínimo, acorde a lo estrictamente necesario y guiada por los principios y garantías que rigen al derecho penal moderno. La jurisdicción militar debe tener un alcance restrictivo y excepcional, encaminado a la protección de intereses vinculados de forma exclusiva a las funciones propias de las fuerzas militares.⁵⁴

Sin embargo, contrario a lo anterior, en México, el 16 de mayo de 2016 el entonces presidente Enrique Peña Nieto publicó un decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron disposiciones del Código de Justicia Militar y se expidió el Código Militar de Procedimientos Penales. El decreto fue aprobado, en su mayoría, por diputados y senadores del PRI y el PAN. Ambos ordenamientos contienen disposiciones que resultan contrarias a la Constitución y los Tratados Internacionales, ya que extienden la jurisdicción militar a los civiles.

En consecuencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por medio de una acción de inconstitucionalidad, reclamó la invalidez del Código de Justicia Militar y el Código Militar de Procedimientos Penales⁵⁵ argumentando que estos códigos permiten a las autoridades militares encargadas de realizar el procedimiento penal para la investigación, procesamiento y sanción de delitos relacionados con la disciplina militar, tanto ministeriales como judiciales, y ejecutar actos de molestia sobre civiles, lo que resulta violatorio de la prohibición de la extensión de la jurisdicción militar. Durante casi siete años, la SCJN mantuvo en incertidumbre la validez de estas normas, dejando abierto un esquema en el que cada vez se les ofrecen más facultades a las FFAA.

⁵⁴ Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, párr. 272.

⁵⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Acción de Inconstitucionalidad* 46/2016, <https://bit.ly/3VaDYe0z>

Debilitamiento de las instituciones civiles

Yanilda María González explica que las instituciones de seguridad pública dan forma a la construcción de una ciudadanía democrática: mientras más equitativa es la provisión de seguridad, existen mayores posibilidades para la participación de la población en actividades políticas, sociales y económicas, que constituyen a la ciudadanía. En cambio, la provisión de seguridad deficiente da como resultado una ciudadanía restringida y abona al incremento de las brechas de desigualdad social.⁵⁶

La impunidad ha tenido como consecuencia el incremento de la desconfianza social en el sistema de justicia en México. De acuerdo a la ENVIPE 2021, 60.7% de las personas víctimas de un delito en 2020 no denunciaron por causas atribuibles a la autoridad: pérdida de tiempo, desconfianza en la autoridad, por trámites largos y difíciles, por actitud hostil de la autoridad o por miedo a la extorsión.⁵⁷ Asimismo, 58.9% de la población de 18 años y más considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja hoy en día; y 75.6% de la población considera que su colonia, municipio, demarcación y entidad federativa son inseguras.⁵⁸

El incremento de la militarización de la seguridad pública, además, ha debilitado a las instituciones civiles de seguridad y justicia. En 2014, las FFAA y las autoridades federales en materia de seguridad y justicia civiles (FGR, SSPyPC y Gobernación) tenían la misma cantidad de presupuesto: 122.1 mil millones de pesos. Sin embargo, en 2015, el presupuesto de las FFAA aumentó a 136.9 mil mdp (a comparación de 125 mil mdp de las instituciones civiles de seguridad). Esta brecha ha ido aumentando dramáticamente hasta llegar a 204 mil millones de pesos para las FFAA y 55 mil mdp para las instituciones civiles.⁵⁹ Claro que este aumento desmedido al presupuesto para las fuerzas castrenses se explica porque en los últimos años ha acumulado más de 227 tareas ajenas a la disciplina militar y no todas tienen que ver con la seguridad pública.⁶⁰ Sin embargo, sí le otorga un poder económico mucho más grande que las instituciones de seguridad civiles. El funcionamiento adecuado del sistema de seguridad y justicia depende de muchos factores como la profesionalización, la fiscalización interna y externa o la rendición de cuentas. Ninguno de estos factores puede garantizarse de manera adecuada sin el presupuesto suficiente.

⁵⁶ Yanilda María González, *Authoritarian Police in Democracy: Contested Security in Latin America*, (Cambridge University Press, 2020).

⁵⁷ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública 2021*, 8 de diciembre de 2022. <https://bit.ly/3XiyNKK>

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Mariana Campos, Lía Álvarez, Jorge Cano, *Seguridad Pública en el PEF 2022: más gasolina para la militarización*, México Evalúa, 2021. <https://bit.ly/3EhELTD>

⁶⁰ Sara Velázquez, Estefanía Álvarez, Catalina Pérez Correa, Alejandro Madrazo, *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*. Programa de Política de Drogas del CIDE, 17 de septiembre de 2021, consultado el 30 de agosto de 2022, <https://bit.ly/3lok0X5>

No está de más mencionar que las FFAA no están entrenadas para desempeñar tareas de seguridad pública. Su naturaleza reside en garantizar la seguridad nacional y en el combate a enemigos externos que amenacen la continuidad del Estado, no para resguardar la convivencia social ni proveer justicia a la población. Después de casi 16 años del despliegue de las FFAA en tareas de seguridad pública, los militares siguen sin poder cumplir con las tareas policiales necesarias para garantizar la integridad de los procesos penales y el acceso a la justicia como la puesta a disposición de las personas detenidas, el reporte de las detenciones o el llenado de los informes policiales.⁶¹ Esto genera vicios procesales, violaciones a los derechos humanos de las personas detenidas y la obstaculización del acceso a la justicia de las víctimas.

Ante la amenaza del presidente Andrés Manuel López Obrador de consolidar mediante decreto a la Guardia Nacional como una institución militar,⁶² la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos expresó su preocupación y reiteró que “la creciente militarización de funciones civiles básicas supone un debilitamiento de la institucionalidad democrática”.⁶³ El aumento del presupuesto y funciones a las instituciones castrenses, sobre todo en materia de seguridad, solo alimenta su poder y drena de recursos a las instituciones civiles, poniendo en riesgo la continuidad democrática.

⁶¹ Daira Arana Aguilar, “La Policación del Ejército y la militarización de la Guardia Nacional”, Nexos, 16 de agosto de 2022, consultado el 30 de agosto de 2022 <https://bit.ly/3EJ5VnB>

⁶² María Verza, “México, por los militares en seguridad con o sin el Congreso”, *Los Angeles Times*, 15 de agosto de 2022, consultado el 30 de agosto de 2022. <https://lat.ms/3hWajC0>

⁶³ Oficina de la Alta Comisionada de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 11 de agosto de 2022 <https://bit.ly/3Xgklmn>

Conclusión

La crisis de inseguridad e impunidad se ha agudizado a pesar de la persistente estrategia de militarización de la seguridad pública, desde 2006. Como ya se ha mencionado, tan solo los homicidios han aumentado exponencialmente desde 2007 y la impunidad directa ha llegado a ser de 90%. El debilitamiento institucional a causa de la falta de recursos presupuestales destinados a las fiscalías y policías profundizan la crisis de impunidad y contribuyen a su mala percepción ciudadana. Mientras que las FFAA obtienen cada vez más recursos, sin que la estrategia de seguridad militarizada contribuya a la disminución de la incidencia de delitos de alto impacto, como el homicidio.

Al contrario, como se ha explicado en el presente documento, el despliegue del Ejército y la Marina en tareas ajenas a la disciplina militar ha aumentado el número de violaciones graves a los derechos humanos. Los homicidios de las mujeres en México también se vieron afectados desde 2007 por la militarización de la seguridad pública volviéndose más frecuentes.

Las quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por violaciones a derechos cometidas por el Ejército y la Guardia Nacional entre enero de 2019 y diciembre de 2022 ascienden a 3 mil 136. Teniendo en cuenta, además, que la Guardia Nacional se conformó apenas en 2020 y que, en la práctica, ha estado bajo el control de la SEDENA, acumula casi la mitad de estas quejas (1,431). Las cuales incluyen quejas por ejecuciones extrajudiciales, tortura, desaparición forzada, tratos crueles e inhumanos y detenciones arbitrarias.

En general, las violaciones a los derechos humanos no solo han aumentado, sino que rara vez se investigan y sancionan. En específico, las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de las FFAA se acumulan sin que estas obtengan justicia, reparación ni garantías de no repetición. La opacidad de la Armada y el Ejército impiden el esclarecimiento de los hechos y la inexistente subordinación a las autoridades civiles obstaculizan la rendición de cuentas. A pesar de que tanto la Corte IDH como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han reiterado que la jurisdicción militar no es la competente para investigar y sancionar este tipo de delitos, la realidad es que ni las autoridades civiles han sido capaces de condenar a los elementos castrenses que cometen estas injusticias y, por supuesto, tampoco los tribunales militares.

La impunidad en las violaciones a los derechos humanos es mucho más difícil de desarticular cuando se le otorga cada vez más poder a las autoridades que las perpetran. Sobre todo, si esas autoridades tienen la legitimidad y los recursos para hacer uso de la fuerza letal; así como el entrenamiento para derrotar a sus enemigos, que bien pueden ser aquellos que pretendan hacerlos rendir cuentas.

El incremento de la militarización de la seguridad pública, además, ha debilitado a las instituciones civiles de seguridad y justicia. La brecha presupuestal entre el asignado a las instituciones de seguridad y justicia civiles, y el estipulado a las FFAA ha aumentado exponencialmente. Sin los recursos necesarios, el funcionamiento adecuado del sistema de seguridad y justicia se ve comprometido. La profesionalización, la fiscalización interna y externa, así como la rendición de cuentas no pueden garantizarse de manera adecuada sin el presupuesto suficiente; el cual está siendo desviado para financiar las más de 227 funciones ajenas a la disciplina militar que les son asignadas a las FFAA.

En conclusión, es imperante que se abandone la estrategia militarizada de la seguridad pública y se garantice la impartición de justicia en los casos de delitos cometidos por militares en contra de civiles. Para esto último es necesario garantizar la independencia e imparcialidad de los órganos encargados de administrar justicia; que los tribunales militares sean efectivamente una jurisdicción especializada y subordinada a la primacía de la competencia general de la jurisdicción ordinaria civil; restringir el ámbito de la jurisdicción militar a delitos y faltas que vulneren únicamente a bienes jurídicos militares, que sean definidos claramente y estén de conformidad a los estándares internacionales; garantizar que las investigaciones sean imparciales y realizadas por cuerpos investigativos independientes; y, garantizar que los procedimientos penales militares observen las garantías judiciales inherentes al debido proceso legal.

Esta publicación forma parte de la serie “La militarización de la vida y la seguridad pública: amenazas a la estabilidad democrática y la paz en México” elaborada por MUCD. En esta serie se exploran diversos aspectos de la militarización de la seguridad y la vida pública en el país, como el militarismo, el debilitamiento de la vía civil, la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas por militares, la opacidad y los riesgos a la democracia que genera la militarización.

México Unido Contra la Delincuencia

Fecha de publicación: abril 2023

Coordinadoras: Frida Ibarra

Autores: Cristina Reyes y Fernanda Rebollar

Contacto: comunicacion@mucd.org.mx

www.mucd.org.mx

