

GUARDIA NACIONAL: OPERACIÓN EN EL MARCO DEL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS

ESTEFANÍA MEDINA RUVALCABA*
ADRIANA GREAVES MUÑOZ**

I. Presentación

Ante la grave crisis de seguridad pública, que se ve reflejada no solo en los titulares de las notas del día a día, sino que se sustenta con los datos que posicionaron al 2018 como el año más violento de la historia contemporánea de México, únicamente superados por el primer trimestre del 2019 que compite arduamente por convertirse en un año más violento.¹ Surge importantes interrogantes que nuestro país se ha planteado durante varias décadas ¿qué hacer al respecto? ¿Quién debe de hacerlo? ¿Cómo debe de hacerlo? y quizás la más escalofriante de todas las interrogantes: ¿es justificable limitar o violentar derechos humanos en pro de esta tan deseada “seguridad”?

* Licenciada en Derecho por la UIA y especialista en sistema penal acusatorio por la Escuela Libre de Derecho, ha desempeñado varios cargos directivos sobre la materia en la PGR y el SESNSP. Es autora del libro *La Delincuencia Organizada en el Sistema Penal Acusatorio (mitos y realidades)* y cofundadora de la organización TOJIL.

** Licenciada en Derecho por la UIA y especialista en sistema penal acusatorio por la Escuela Libre de Derecho, ha desempeñado varios cargos directivos sobre la materia en la PGR y el SESNSP. Es autora del libro *La Delincuencia Organizada en el Sistema Penal Acusatorio (mitos y realidades)* y cofundadora de la organización TOJIL.

¹ Según cifras del Secretariado Ejecutivo dentro de sus informes de víctimas por año (2018 y 2019 hasta el mes de Abril) las cuales se pueden consultar en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published>

Para poder llegar a responder estas interrogantes y empezando por responder la primera pregunta, en cuanto a ¿qué hacer al respecto?, pareciera que la respuesta está dada. Pues la visión y plan de acción implementado por el Gobierno Federal quien, junto con el Poder Legislativo, se han decantado por atender el problema mediante la emisión de una Guardia Nacional.

Así adentrándonos en esta Guardia Nacional, vale la pena detallar que después de un arduo proceso legislativo, con múltiples contradicciones entre diversas posturas, finalmente el pasado 26 de marzo del 2019, fue publicado el Decreto referente a reformas constitucionales en materia de Guardia Nacional.²

De estas reformas, principalmente podemos destacar lo previsto por los párrafos décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero, que establecen lo siguiente:

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, 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 fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

Incisos a) a e)....

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este Artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.

² 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 en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2019, consulta en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019.

Hasta aquí, del mero análisis de lo que prevé estas disposiciones, en principio pareciera que el nuevo texto constitucional, principalmente establece un nuevo cuerpo de naturaleza “civil” que se regirá por una doctrina “policial” y que esta fundada, entre otras cosas, en el respeto a los derechos humanos, lo cual en principio pudiera generar un sinnúmero de interrogantes, pero que hasta este momento no presupone un evidente riesgo o colisión entre la seguridad y los derechos humanos.

Sin embargo, parece que una delgada línea se dibuja al analizar el régimen transitorio de esta reforma constitucional, especialmente en lo que dispone los Artículos transitorios segundo, tercero y quinto del Decreto de reformas, en los que dispone:

Segundo. La Guardia Nacional se constituirá a la entrada en vigor del presente Decreto con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determine en acuerdos de carácter general el Presidente de la República. En tanto se expide la ley respectiva, la Guardia Nacional asumirá los objetivos, atribuciones y obligaciones previstas en los Artículos 2 y 8 de la Ley de la Policía Federal, con la gradualidad que se requiera para asegurar la continuidad de operaciones y la transferencia de recursos humanos, materiales y financieros que correspondan. De igual forma, el Ejecutivo Federal dispondrá lo necesario para la incorporación de los elementos de las policías Militar y Naval a la Guardia Nacional y designará al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por representantes de las secretarías del ramo de seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

Tercero. Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional.

Quinto. Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del Artículo 76.

De lo anterior se desprende como elementos fundamentales:

- ✓ Que, pese a que la reforma constitucional establece que la Guardia Nacional será de carter civil, el régimen transitorio prevé que en los hechos su conformación inmediata será mediante la incorporación de miembros de las Fuerzas Armadas específicamente de la Policía Militar y de la Policía Naval, quienes tendrán las facultades que hoy la ley establece para la Policía Federal.
- ✓ Que el Ejecutivo Federal durante los cinco años subsiguientes a la entrada en vigor del Decreto, tiene la facultad de disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

Ante este escenario, surgen entonces nuevas interrogantes: ¿Son las Fuerzas Armadas la mejor solución a corto plazo para atender el tema de seguridad pública? ¿Qué implicaciones ha generado la participación de las fuerzas armadas en estas funciones? ¿Son estas medidas un riesgo para los derechos humanos *per-se*?

II. Antecedentes

Las Fuerzas Armadas son una institución fundamental en el Estado mexicano, han forjado la nación proporcionando certeza a la Constitución ya que en ellas se consolida la fuerza legal del Estado.

Es de gran relevancia conocer el papel fundamental que adquirieron las Fuerzas Armadas el término de la revolución ya que es la base de su historia de donde surge la idea unificada de tener un Ejército institucionalizado, que dote a la nación de fuerza para cumplir con los objetivos constitucionalistas de 1917 y comenzar una nueva era con miras a la democratización de un país en donde impere la libertad y la justicia.

La implementación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública no es un tema novedoso en la historia de nuestro país, sino

que tiene varios capítulos escritos, principalmente en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia desde sus inicios, así como una la relación con la represión a movimientos sociales

Al término de la lucha revolucionaria que se llevó a cabo por medio de un Ejército formado por el pueblo y con el fin de terminar con un gobierno de injusticia y en aras de libertad, el Ejército mexicano logró su institucionalidad en virtud del General Venustiano Carranza quien determinó que para lograr un Ejército apolítico era necesario hacerlo profesional e institucional.³

El presidente Carranza proclamó la Constitución el 5 de febrero de 1917, y expresó su criterio en relación a tener un Ejército apolítico con el fin de proteger al país de los males que podría traer el militarismo bajo la influencia de los triunfantes caudillos revolucionarios.⁴

La existencia del pacto cívico militar se dió en los años 40 con la presidencia del que sería el último miembro militar en ocupar la silla presidencial, el General Manuel Ávila Camacho quien entregó el poder al primer presidente civil después de la época revolucionaria, el Licenciado Miguel Alemán Valdez en 1946, este pacto no escrito entre militares y civiles consiste en un respeto absoluto de las Fuerzas Armadas a cambio del respeto y subordinación del poder civil por parte de los castrenses.⁵

Este pacto se genera debido al crecimiento paulatino de la democratización del país ya que a medida que el partido institucional⁶ y resquicio revolucionario fue avanzando hacia su consolidación en el poder fue posible que su protector, las Fuerzas Armadas post revolucionarias, pudieran ir retomando sus funciones institucionales.⁷

Al seguir este pacto el país enfrenta ciclos de militarización y desmilitarización, ésta última se logra en las mismas fechas en que el mando supremo de la Fuerzas Armadas está en proceso de transición al poder civil, en 1940 lo que genera consecuencias para el país, como lo fue: el gasto mayor en las exigencias del Ejército; pese a ello, ésta desmilitarización fue reflejo de la estabilidad política del país entre los años 40 a los 80, no

³ Benítez Manaut, Raúl, "Las fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo", Latin American Studies Association XXII International Congress, Miami, pp. 16-18, 2000,. <http://lasa.international.pitt.edu/lasa2000/benitezmanaut.pdf>

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ México gobernado durante más de 70 años por el partido institucional, en 1929 denominado Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1938 Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1946 Partido Revolucionario Institucional (PRI).

⁷ Benítez, Manaut, *op. cit.*

obstante, en la década de los 90 con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari la realidad fue otra y la militarización del país se retoma.⁸

Anteriormente las drogas constituían un problema perteneciente al sector de salud pública, y fue hasta 1947 cuando las funciones en contra del narcotráfico fueron delegadas da la Procuraduría General de la República tornándose en problemas de seguridad, en este mismo año el presidente Miguel Alemán Valdez creó la Agencia de Seguridad Federal (Dirección Federal de Seguridad-DFS), una especie de policía política del Presidente, también con el poder de intervención en materia de drogas, sin embargo, fuentes de gobierno de Estado de Estados Unidos de América (EUA) señalaron la posible relación entre miembros de la DFS y el narcotráfico.

La producción de drogas en México se fue incrementando y en 1960 autoridades de EUA determinaron que entre el 70 y 80 % de heroína y casi el total de la marihuana presente en el país vecino provenía de México.⁹

A mediados de los años setenta (1976), el gobierno federal mexicano puso en marcha la operación militar más impresionante contra las plantaciones de drogas y traficantes llamadas “Operación Cóndor”. A pesar del uso de defoliantes y violaciones de derechos humanos, no tuvo éxito. En su lugar, cientos de campesinos huyeron a otros estados. En este plan hubo un gran número de detenidos, torturados y enviados a prisión, pero no un gran jefe único, los líderes más importantes se trasladaron a Guadalajara en mayor escala ya que según informes de la DEA, el contrabando de la cocaína comenzó a incrementarse desde 1975, el éxito militar y político no fueron constantes ni sustanciales, sin embargo, las consecuencias sociales de la operación militar fueron importantes, debido al rechazo de la ciudadanía, la masiva destrucción de plantíos y la colaboración de los agentes norteamericanos de la DEA fueron elementos que propiciaron el apoyo y optimismo del gobierno norteamericano por las medidas que se tomaron, aunque en la realidad éstas no hayan solucionado ni minimizado el problema de fondo.¹⁰

Posteriormente la participación del Ejército continuó en los años 80 con la realización del “Plan Canador”, empero, éste se vio opacado por el secuestro y muerte de uno de los agentes de la DEA Enrique Camarena y el piloto Alfredo Zavala Avelar, por lo que se conocieron públicamente los actos de corrupción por parte del gobierno mexicano.¹¹

⁸ *Ibidem*.

⁹ Astorga, Luis, “Narcotráfico en México: Una Evaluación General Primera”, consultado en <http://www.unesco.org/most/astorga.htm>.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

En el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se oficializó participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública. En el Programa Nacional de Desarrollo de la administración salinista se define al narcotráfico como un problema de seguridad nacional y se determina la implementación del ejército para hacer frente a tal problemática.¹²

En 1995, ya en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina se integraron al Consejo Nacional de Seguridad Pública, con el cual se da un paso importante para la militarización ya que los mandos de las Fuerzas Armadas adquirieron voz y voto para asuntos relacionados con la seguridad pública. No obstante, en esta etapa de militarización, los miembros del Ejército se ven inmersos en actos en corrupción, como ejemplo; el caso del General Gutiérrez Rebollo, quien en 1997 fue depuesto de su cargo y sentenciado a prisión debido a que fue acusado de contubernio con uno de los cárteles más poderosos de ese tiempo.¹³

En 1999 se creó la Policía Federal Preventiva (PFP), la cual fue conformada por algunos miembros de las Fuerzas Armadas. No obstante, las funciones llevadas a cabo tuvieron consecuencias como el agravio a los derechos humanos internacionalmente reconocidos al realizar cateos ilegales, coaccionar ciudadanos, intervenir sus comunicaciones, violaciones al principio de presunción de inocencia; esto debido que la nueva policía tenía como objetivo la prevención del delito, pero con la facultad de ejercer la fuerza y cometer los actos mencionados únicamente con la sospecha de la posible comisión de un delito.¹⁴

En el año 2000 la historia de las Fuerzas Armadas tendría un momento trascendental, el régimen político del partido institucional que el mismo Ejército había llevado y mantenido en el poder, terminó con el triunfo del presidente Vicente Fox Quesada; sin embargo, las Fuerzas Armadas demostraron la institucionalidad y el profesionalismo que las caracteriza al reconocer al Presidente Constitucional independientemente de que perteneciera al partido de oposición, por su parte el presidente Vicente Fox Quesada decidió adoptar la política del pacto cívico-militar del régimen del poder ejercido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), al nombrar como Procurador de la República a un militar en activo el General de Bri-

¹² Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., “¿Comandante Supremo la ausencia de Control civil sobre las Fuerzas Armadas al inicio de sexenio de Felipe Calderón”, México D.F. p.15.

¹³ *Ibid.* p.16.

¹⁴ Cfr. Autores Varios, *Siempre Cerca, siempre lejos. Las Fuerzas Armadas en México, Global Exchange*, CIEPAC, CENCOS, 2000, pp.87-88.

gada Rafael Macedo de la Concha dejando fuera todas las expectativas de un posible “cambio”.¹⁵

En el sexenio del Presidente Vicente Fox Quesada se acentuó la tendencia militar por medio de los operativos “México seguro” en los que participó el Ejército mexicano. En esta época la incorruptibilidad de Ejército se vuelve a poner en duda al documentarse que el grupo criminal denominado los “Zetas” se encontraba conformado por miembros de las Fuerzas Armadas de las que habían recibido formación de elite.¹⁶

En 2006 quizás uno que parecía uno de los sexenios más representativos para las Fuerzas Armadas en Seguridad Pública, en el cual, el Presidente en turno determinó abiertamente lanzar una frontal “Guerra Contra el Narcotráfico” apoyándose completamente en las Fuerzas Armadas para realizar esta labor y autoproclamándose como el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Desafortunadamente esta guerra no tuvo más que muertos y todos perdieron.

La transición al régimen nuevamente a un régimen priista acabo por consolidar las mismas acciones, pero ya sin hablar de una guerra. Para este entonces entre 2012 y 2018 ya el papel de las Fuerzas Armadas en estas funciones, estaba en un completo declive ante los diversos casos vinculados como el caso Tlatlaya.

Ente todo este recuento, surge una duda jurídica interesante: ¿Cuál ha sido el fundamento jurídico de las Fuerzas Armadas para actuar en funciones de seguridad pública durante todo este periodo?

Pues por más endeble que parezca, estas facultades han estado prácticamente sujetas de una interpretación que derivo en las siguientes tesis de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que datan a penas del año 2000.

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

¹⁵ Ibarrola, Javier, *El Ejército y el poder*, México, Ed. Océano, 2002.

¹⁶ Centro Miguel Agustín Prodh Juárez, *Óp.cit.* p. 17.

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.¹⁷

EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESTRICTO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA.

El Artículo 89, fracción VI, de la Constitución faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior lo que, de conformidad con el Artículo 16 del propio ordenamiento, exige fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia. Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto —previstos por el Artículo 29 constitucional— se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.¹⁸

¹⁷ Época: Novena Época, Registro: 192080, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 38/2000, Página: 549.

¹⁸ Época: Novena Época, Registro: 192081, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Abril de 2000, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 37/2000, Página: 551.

Sin embargo, en un acto sin precedentes, y en lo que pareciera la cúspide del pacto civil-militar, y pese al gran descontento que esto logró en sociedad civil, 21 de diciembre de 2017 bajo el mandato del Presidente Enrique Peña Nieto se publicó la entonces Ley de Seguridad Interior, que tenía como finalidad de una vez por todas, regular de manera explícita las funciones labores y límites de las Fuerzas Armadas en estas funciones. Sin embargo, esta Ley es historia pues su impugnación por vicios de Constitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la posterior emisión de la reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional acabaron, por dejarla como una completa “letra muerta”.

III. Las Fuerzas Armadas y la sociedad

Ahora, de manera paralela a todo este contexto político y jurídico respecto de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad, vale la pena también recapitular, el papel que ha tenido su vinculación y participación con grupos sociales.

La primera ruptura de la sociedad con el Ejército se da el 2 de octubre de 1968, ya que las Fuerzas Armadas son implementadas para reprimir el movimiento estudiantil en la Ciudad de México, se cometieron crímenes de lesa humanidad en forma vertiginosa; los hechos fueron denominados “la guerra sucia”, el Ejército mexicano practicó la desaparición forzada, la ejecución extrajudicial y actos de tortura.¹⁹

La aplicación del plan DN-II (consistente en labores de seguridad pública) del Ejército mexicano llevado a cabo a partir del sexenio del presidente Salinas De Gortari y continuado con el presidente Zedillo Ponce de León, resultó un fracaso en relación con los objetivos señalados, sin embargo, los lugares en donde fueron implementados coincidió no con los índices más altos en comisión de delitos ni de narcotráfico, sino, con los lugares en donde se encontraban localizados fuertes movimientos sociales como el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional), EPR (Ejército Popular Revolucionario) y el EPRI (Ejército revolucionario del Pueblo Indígena).²⁰

¹⁹ Anteriormente se cometieron actos de represión social como las acciones en contra de sindicato de ferrocarrileros, contra el jaramillismo en Morelos, contra el navismo en San Luis potosí, contra el sindicato de médicos, y contra estudiantes en Michoacán, Sonora, Tabasco y Sinaloa. *Ibid.* p. 12.

²⁰ *Cfr. Autores Varios, Op.cit.*

Posteriormente en su papel en la lucha contra el narcotráfico, consolidado en 2006 y que se ha perpetuado hasta la actualidad. Su relación hacia con la sociedad se ha caracterizado por graves señalamientos en materia de violaciones a derechos humanos. Relacionados principalmente con actos de tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y actos de violación.

El Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez ha documentado que:

En este sentido, destacamos que de 2004 a 2014, los organismos públicos de derechos humanos del país registraron por lo menos 57890 quejas por detención arbitraria y más de 17 000 por tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes. Por otra parte, los casos de tortura reportados sólo por jueces y juezas del fuero federal en los primeros 8 meses de 2014 suman 1 395. Si las autoridades judiciales del fuero común informaran de casos de tortura con la misma frecuencia que sus contrapartes federales, en total se habría avisado de más de 10462 casos de tortura únicamente en procesos penales bajo el conocimiento de las autoridades judiciales en el año 2014. Algunas estadísticas dadas a conocer en los medios de comunicación sugieren que el ritmo de denuncias de tortura en casos penales es aún mayor en el año 2015, pero todas estas cifras siguen representando sólo una parte de los casos de tortura en el país. Por otra parte, por regla general las procuradurías aplican poco y mal los dictámenes médico-psicológicos para documentar la tortura y/o maltrato, con diversas formas de manipulación de esta herramienta para imposibilitar la documentación. En los últimos 10 años aproximadamente, los poderes judiciales dan cuenta de únicamente 8 sentencias condenatorias por tortura a nivel estatal y no más de 5 a nivel federal (sólo 2 de ellas firmes).²¹

Asimismo, de acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez las diez autoridades más señaladas por la presunta violación a los derechos humanos en el periodo 2000-2018 ante la CNDH fueron:²²

<i>Posición</i>	<i>Institución</i>	<i>Numero de quejas</i>
2.	<i>Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).</i>	12,338
8.	<i>Policía Federal Preventiva/Policía Federal (PFP/PF).</i>	6,680
9.	<i>Secretaría de Marina (SEMAR).</i>	3,249

²¹ Centro Agustín Pro-Juárez, "La magnitud de la crisis de derechos humanos en México", p. 13. Consulta en: <http://centroprodh.org.mx/wpcontent/uploads/2018/11/MagnitudCrisisDHMexico2.pdf>.

²² Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, "La violación de los derechos humanos en México 2000-2018: algunas características y tendencias a la luz de las estadísticas de la CNDH", p. 8

Respecto al tema de impunidad, una investigación de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Washington Office on Latin America, WOLA) determinó que los fiscales de la justicia penal ordinaria habían iniciado 505 investigaciones entre 2012 y 2016 sobre delitos y violaciones de derechos humanos cometidos por soldados, pero sólo habían obtenido 16 condenas.²³

De entre ellos se encuentra el caso por el cual surgió la recomendación 87/2011 de CNDH mediante el cual 23 elementos de la Policía Municipal de Tijuana fueron detenidos de manera ilegal, torturados y atentados contra su libertad sexual por militares, también se puede destacar el Caso de Jorge Antonio Parral Rabadán, el cual fue víctima de ejecución extrajudicial a manos de militares en 2010 en Nuevo León, surgiendo así la recomendación 57/2013 también por parte de CNDH.

Sin embargo no solo existen un sin numero de casos por mencionar sino que el nivel de impunidad que impera los casos contra militares es altísimo y ello se ve reflejado en que “ningún soldado había sido condenado por desaparición forzada hasta agosto de 2015 a pesar del alto número de casos de desapariciones presuntamente cometidas por miembros de las fuerzas armadas”.²⁴

IV. Criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Al respecto, en el Caso Cabrera Montiel y otros vs México la Corte Interamericana de Derechos humanos determinó:

Al respecto, la Corte considera que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. Así, por ejemplo, organismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Rela-

²³ "La Ley de Seguridad Interior de México: Pasando por Alto los Abusos Militares en Operaciones de Seguridad Pública", 8 de febrero de 2017, consultable en: <https://www.wola.org/es/analisis/la-ley-de-seguridad-interior-de-mexico-pasando-por-alto-los-abusos-militares-en-operaciones-de-seguridad-publica/>

²⁴ *Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, México, 17 de febrero de 2017, Doc. ONU A/HRC/34/54/Add.4, párr. 29.

tor Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que “[l]as funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones”.²⁵

Asimismo, otros de los criterios más relevantes al respecto, se destaca lo expuesto por la Corte Interamericana de derechos humanos caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México* en la sentencia de 28 de noviembre de 2018, en el cual se expone de manera tajante lo siguiente:

182. En vista de lo anterior, como regla general, la Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

a) Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

b) Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;

c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y

d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.²⁶

En sentencias de otros países sujetos a la competencia de la Comisión, también existen un sin número de criterios respecto al tema que concierne sin embargo de ellos podemos destacar el caso *Caso Montero Aranguren y otros*, en virtud del siguiente apartado:

²⁵ Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, supra, párr. 86.

²⁶ 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.

78. En el mismo sentido, esta Corte estima que es imprescindible que los agentes del Estado conozcan las disposiciones legales que permiten el uso de las armas de fuego y que tengan el entrenamiento adecuado para que en el evento en que deban decidir acerca de su uso posean los elementos de juicio para hacerlo. Además, 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.²⁷

De lo anterior es posible advertir que la Corte ha sido precisa en determinar que la aplicación de la Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública debe ser una actividad completamente restrictiva. Ello principalmente debido a las sustanciales diferencias que existen entre una formación de carácter castrense y una disciplina policial. Que en esencia atienden a fines y objetivos diversos y que cuando son vinculados tienden a generar una afectación a los derechos humanos de civiles.

V. ¿Pueden co-existir la Guardia y los Derechos Humanos?

Una vez analizado el contexto general de la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública en México, así como su vínculo directo con violaciones a derechos humanos. Es importante analizar, qué tanto de ese contexto es o resulta aplicable a la luz de la nueva Guardia Nacional, o si en su caso se trata de entes distintos, con objetivos distintos y planteamientos de distinta naturaleza.

Para tal efecto, es importante destacar que en términos simples pareciera ser que pese a que se trata de una sola reforma constitucional que le da origen a esta reflexión. En los hechos, se trata de dos reformas completamente distintas pero complementarias, que se correlacionan unas con otras. Para tal efecto dividiremos en dos rubros la reforma:

A. La Guardia Nacional constitucional y

B. La Guardia Nacional interina (que prevé el régimen transitorio).

²⁷ Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, Párr. 78;

En cuanto al punto A, la Guardia Constitucional en estricto sentido del texto constitucional, es posible advertir diversas problemáticas principalmente orgánicas, en relación con la idea de crear un cuerpo adicional de carácter civil y de formación policial, en lugar de atender las problemáticas de las que gravemente adolecen las policías ministeriales, federal, estatales y municipales. Sin embargo, más allá de ésta y todas las otras problemáticas estructurales que presenta la reforma, es preciso clarificar que los términos en los que está prevista la reforma, no implican per-se una prospectiva de colisión con los derechos humanos de los ciudadanos como garantes de la seguridad. Sin embargo, se reitera que sigue contemplando una multiplicidad de problemas de carácter estructural y orgánico. Esto desde una perspectiva completamente de análisis de los términos que prevé la reforma.

Ahora bien, el gran problema respecto al que si establece un latente y grave riesgo para los derechos humanos de los ciudadanos. ¿Es precisamente los términos en los que está planteado el punto B. La Guardia Nacional transitoria. Ello resulta así, toda vez que como ha sido posible advertir dentro de los antecedentes y las consecuencias de la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública. Los resultados han sido concluyentes en establecer que tal medida tiene una correlación directa con graves violaciones a derechos humanos, principalmente relacionados con:

- ✓ Tortura;
- ✓ Detención arbitraria;
- ✓ Desaparición forzada;
- ✓ Ejecuciones extrajudiciales.

Así como problemas vinculados a corrupción, colusión con el crimen organizado, seguidos de una red de impunidad generalizada que ha impedido que se sancione y se prevengan estas conductas.

De igual forma es destacado que la participación de las Fuerzas Armadas en este contexto, además, presupone la exigencia de una formación, capacidades y habilidades, destrezas ¿miembros de las Fuerzas Armadas. Exigencias difíciles de cumplir, si consideramos que prácticamente solo se les ha cambiado de nombre y adscripción pasando de denominarse como miembros de la Guardia Nacional. Pese a que tienen una formación de esencia militar.

Asimismo, de la creación de una Institución como la Guardia Nacional transitorio que tendrá fundamento en Decretos presidenciales, y que no se

acompaña de un plan estratégico y bien planeado de seguridad, se desprende un dejo de improviso ante el descontrol y la afectación. Respecto a lo cual, la historia ha demostrado que ello no generará un resultado distinto al deseado o esperado.

Por ello, es atendible que múltiples organizaciones a nivel nacional e internacional, identifiquen la creación de esta Guardia como un potencial riesgo a los derechos humanos, así como a un control político sujeto a través del control de la fuerza.

Como sustento de lo expuesto se destaca lo referido por la coordinadora de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, Efe Olga Arnáriz presentó una denuncia de múltiples abusos cometidos por el Estado mexicano entre 2012 y 2019, con base en el informe presentado 66° período de sesiones del Comité Contra la Tortura de las Naciones Unidas (CAT) argumentando dentro de su informe que "el Ejército y la Marina han sido identificados como los peores perpetradores. Los arrestos por parte de los militares conllevan un 86 % de riesgo de tortura, mientras que 41% de las mujeres encarceladas arrestadas por marinos reportan haber sido violadas".²⁸

Es por ello que ante el cuestionamiento relativo a que, si pueden coexistir la Guardia Nacional y los derechos humanos, la respuesta pareciera ir encaminada a que sí pueden coexistir la Guardia Nacional constitucional que prevé el texto directo como un órgano civil de formación policial. Pero no así, el planteamiento de la Guardia Nacional transitoria ya que la permisión de su diseño en los transitorios segundo, tercero y quinto del Decreto de reformas constitucionales, en esencia permiten de manera directa la participación de miembros de las Fuerzas Armadas para todos los delitos, en todos los fueros, sin un mayor cambio que el hecho de denominarse Guardia Nacional.

VI. Conclusiones

Regresando a las preguntas iniciales que se plantearon al inicio de estas letras, en torno a ¿quién debe atender en la ejecución la crisis de seguridad? ¿Cómo debe de hacerlo? y si ¿es justificable limitar o violentar derechos humanos en pro de esta tan deseada "seguridad"?

²⁸ Emir Olivares, Alonso (enviado) y Camacho, Fernando, "ONG alertan en Ginebra sobre tortura e impunidad en México", en *La Jornada*, 24 abril 2019 08:39 consultable en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/04/24/ocs-mexicanas-alertan-en-suiza-situacion-de-tortura-e-impunidad-7802.html>

Las respuestas parecen responderse por sí mismas: la ejecución de la estrategia para atender la crisis de seguridad no debe de dejarse en manos de personas que tengan una formación ni disciplina de carácter militar, más allá del nombre del escudo que busque ponerse. Esta solución no es novedosa, no es útil y ha demostrado ser un grave riesgo para los derechos humanos de toda la población.

¿Cómo debe hacerse? a través de la construcción de la estructura policial de fondo, con una Guardia Nacional, real de origen, que presuponga una nueva filosofía en torno a la seguridad y su correlación con labores de justicia.

Finalmente, respecto a si consideramos que es justificable limitar o violentar derechos humanos en pro de la seguridad, la respuesta es no y siempre será no, y no solo por una cuestión de índole ético. Sino por una cuestión empírica, las violaciones a derechos humanos perpetuadas por las Fuerzas Armadas y solapadas por la impunidad institucionalizada, tampoco han mejorado la seguridad del país. Sino que por el contrario ha incrementado los niveles de violencia y además han estado vinculados más a visiones políticas y sociales que una estrategia efectiva de seguridad de la que se adolece profundamente.

En este artículo se dedicaron diversas líneas a la historia, precisamente para demostrar, que si queremos esperar resultados distintos tenemos que empezar por tomar decisiones distintas. Las cuales, desafortunadamente en tema de Guardia Nacional, hasta el momento, parecieran solo tener de distinto el nombre y no la sustancia.