



Amicus Curiae para la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el

Caso 12.916 *Alvarado Espinoza y otros vs. México*¹

Haciendo uso de la posibilidad de que terceras partes pueden presentar sus puntos de vista a la Corte en aspectos legales bajo su consideración para ayudar a la Corte a resolver las disputas bajo su estudio, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés) presenta este documento para aportar información sobre los siguientes temas relevantes para el **Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México**: 1) el impacto negativo del despliegue de militares en el estado de Chihuahua en los derechos humanos durante el periodo del 2008 al 2010, 2) la falta de implementación de las reformas al Código de Justicia Militar de 2014, 3) los obstáculos que persisten para investigar y sancionar en el sistema civil a militares implicados en delitos y violaciones a los derechos humanos, y 4) la incompatibilidad de la Ley de Seguridad Interior de México con los estándares interamericanos sobre derechos humanos y seguridad ciudadana.

WOLA es una organización no gubernamental de Estados Unidos fundada en 1974 que hace trabajo de investigación e incidencia para promover los derechos humanos en las Américas. Por más de diez años WOLA ha monitoreado detenidamente las políticas de seguridad para combatir el crimen organizado en México así como la militarización de las fuerzas de seguridad en el país y su impacto en los derechos humanos. De igual manera, WOLA respaldó las reformas al Código de Justicia Militar de 2014 y ha analizado los esfuerzos del gobierno mexicano para implementar estas reformas y los retos que todavía existen para asegurar investigaciones adecuadas en el sistema de justicia civil a militares implicados en violaciones a los derechos humanos de civiles.

Desde 2017 hemos analizado los debates en torno a la Ley de Seguridad Interior en México que entró en vigor el 22 de diciembre de 2017 y las implicaciones en materia de derechos humanos de la consolidación de la militarización de la seguridad pública en el paísⁱ. Presentamos los siguientes puntos con base en nuestro trabajo continuo sobre estos temas, además de información derivada de nuestros informes *Abuso y miedo en Ciudad Juárez: un análisis de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México*, de septiembre de 2010 (elaborado en conjunto con el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez)ⁱⁱ y *Justicia olvidada: La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*, de noviembre de 2017ⁱⁱⁱ.

1) Militarización de la seguridad pública en México durante el gobierno de Felipe Calderón

Cómo señalamos en el informe *“La Policía en México: muchas reformas, pocos avances,”* de mayo de 2014^{iv}, desde el gobierno de José López Portillo (1976-1982) cada presidente mexicano ha expandido el papel de las Fuerzas Armadas mexicanas en materia de seguridad pública. A falta de una exitosa reforma policial, las diferentes administraciones han sostenido que se requiere la presencia militar hasta que una

¹ Elaborado por Maureen Meyer, Directora para México y Derechos de los Migrantes, y Ximena Suárez, Subdirectora para México.

fuerza policial federal pueda asumir plenamente su función de seguridad pública. Ello empezó una problemática tendencia de militarizar la seguridad pública en México, tendencia que continúa hasta el día de hoy^v.

El papel de los militares en la seguridad pública se expandió dramáticamente desde diciembre de 2006 cuando el Presidente Felipe Calderón (2006- 2012) anunció de inmediato un ataque frontal contra los cárteles de droga en México, y desplegó a las Fuerzas Armadas mexicanas como el principal actor en los operativos contra las organizaciones criminales en el país. Esta estrategia no mejoró la situación de seguridad; al final de su sexenio en 2012 la tasa de homicidios en México se había triplicado^{vi}, y los casos de secuestro y extorsión se incrementaron significativamente^{vii}. Al mismo tiempo, desde el despliegue de los militares en las calles, se dispararon en México fenómenos criminales nunca antes vistos en el país, particularmente la desaparición de personas. Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas del gobierno mexicano, se registraron más de 13,700 casos de personas desaparecidas de 2007 a 2012, los cuales incluyen posibles casos de desaparición forzada^{viii}.

El despliegue de las Fuerzas Armadas mexicanas por parte de Calderón no logró convertir a México en un país más seguro, sino que también llevó a un dramático incremento de violaciones a los derechos humanos: el número de quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por abusos perpetrados por las Fuerzas Armadas mexicanas se incrementó seis veces entre los años 2007 y 2012^{ix}. Según la CNDH, el número más alto de quejas recibidas por violaciones a los derechos humanos por parte de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) fue en 2009. Como se mencionará más adelante, la mayoría de estas violaciones a derechos humanos quedan impunes.

Hay otros peligros asociados a la participación de los militares en operaciones de seguridad pública, relacionados con las diferencias en entrenamiento y mandato entre las fuerzas, como también señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*^x. Las fuerzas armadas están entrenadas para actuar en situaciones de combate, en las cuales el objetivo es eliminar al enemigo mediante el uso de la fuerza sin consideración alguna por el bienestar del enemigo. Por el contrario, las fuerzas policiales están entrenadas para interactuar con civiles dentro de un marco básico de derechos constitucionales. Debido a las diferencias en cuanto a roles y tácticas, los conflictos y abusos son prácticamente inevitables cuando se asigna a los militares tareas que corresponden a la policía.

2) Abusos a los derechos humanos durante el Operativo Conjunto Chihuahua

En 2008 la tasa de homicidios en Ciudad Juárez fue de 130 por cada 100,000 habitantes^{xi}. En 2009, esta cifra ascendió a 191^{xii}. En ambos años Juárez tuvo la tasa de homicidios más alta del país y una de las más altas del mundo^{xiii}. A causa de estos niveles de violencia, el 21 de marzo de 2008, el ex-Secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño, anunció el inicio de la estrategia de seguridad pública conocida como Operativo Conjunto Chihuahua, inicialmente denominado Operativo Conjunto Juárez. En la primera fase del operativo se desplegaron 2,026 efectivos de las fuerzas armadas junto con 425 agentes de la Policía Federal y la Procuraduría General de la República^{xiv}. Tan solo cinco días después los militares

asumieron el control de las instalaciones y funciones de las instituciones policiales en el estado de Chihuahua^{xv}. En junio del mismo año, el gobierno federal ordenó el despliegue de otros 1,400 soldados para apoyar a los que ya estaban operando en Chihuahua^{xvi}. En marzo de 2009, el gobierno anunció que iba a enviar 5,332 soldados más a Ciudad Juárez y las fuerzas armadas tomaron el control de la policía local^{xvii}.

A pesar de la presencia masiva de militares en Chihuahua durante dos años, los niveles de violencia delictiva no se redujeron; por el contrario, entre 2006 y 2009 se cometieron más de 4,900 homicidios y hubo al menos 1,300 homicidios en los primeros seis meses de 2010^{xviii}. Un estudio del Instituto Belisario Domínguez del Senado de México encontró que en la mayoría de los estados donde el gobierno mexicano inició operativos con las Fuerzas Armadas, incluyendo en Chihuahua, no hubo un aumento en los homicidios hasta después de su implementación. Señala que, “Es después del despliegue de los operativos que se desata una ‘ola de violencia’ en estas entidades, siendo Chihuahua la más afectada con un pico de 6,429 homicidios en 2010 (con una tasa de 182 por cada cien mil habitantes)^{xix}”. El mismo estudio también resalta que se observaron los niveles más bajos de confianza en el ejército mexicano en Chihuahua después del operativo de las Fuerzas Armadas. En la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2011 realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 25 por ciento de la población en Chihuahua expresó no tener confianza en el ejército en comparación con solo 6 por ciento del promedio nacional, y solamente 19 por ciento de la población chihuahuense expresó tener mucha confianza en el ejército^{xx}.

Durante el Operativo Conjunto Chihuahua las violaciones a los derechos humanos aumentaron a niveles alarmantes. A pocos meses del comienzo del Operativo en 2008, el estado de Chihuahua ya encabezaba la lista de denuncias por violaciones a los derechos humanos por parte de militares recibidas por la CNDH, con 199 denuncias contra militares registradas en los primeros seis meses del año. Basándose en las denuncias recibidas, oficiales de la CNDH afirmaron que *“los ataques más frecuentes son tortura, detención arbitraria, allanamiento de morada, cateos ilegales, trato cruel o degradante, robo, retención ilegal, amenazas, desaparición forzada, intimidación, daño en propiedad ajena y violaciones a la libertad y la seguridad jurídica.”* En los casos en que los sospechosos son trasladados ilegalmente a instalaciones militares, *“los agraviados son interrogados por personal militar, quienes les sacan información por medio de tortura: golpes, toques eléctricos, sumersión en agua, les cubren la cabeza con bolsas de plástico...”*^{xxi}

En 2009, hubo 1,791 quejas ante la CNDH contra elementos de SEDENA, el número más alto registrado hasta la fecha. De las 78 recomendaciones de la CNDH en este año, 30 fueron dirigidas a SEDENA y 11 fueron por violaciones a los derechos humanos perpetradas en el estado de Chihuahua durante este año o en años anteriores^{xxii}. En 2010, hubo 1,415 quejas contra elementos de SEDENA y de las 86 recomendaciones emitidas por la Comisión, 21 fueron dirigidas a la SEDENA, incluyendo seis que ocurrieron en el estado de Chihuahua^{xxiii}. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua informó en septiembre de 2009 que había recibido más de 1,450 denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad durante el Operativo Conjunto Chihuahua^{xxiv}.

El informe *Abuso y miedo en Ciudad Juárez: un análisis de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México* incluye una muestra de casos documentados por organizaciones de derechos humanos locales de Chihuahua, en particular de Ciudad Juárez, que demostraban que los mismos agentes encargados de garantizar la seguridad ciudadana estaban cometiendo actos de violencia. Debido a su presencia dominante en el Operativo Conjunto Chihuahua hasta abril de 2010, los casos mencionados en este informe son de abusos cometidos por militares². El informe incluye testimonios de personas detenidas, golpeadas e incomunicadas por soldados en agosto de 2008, el abuso sexual de varias mujeres por parte de soldados en Ciudad Juárez en 2009, la tortura y detención de Israel Arzate por soldados en febrero 2010³ y la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, José Ángel Alvarado Herrera y Rocío Irene Alvarado Reyes el 29 de diciembre de 2009 en Buenaventura, Chihuahua por parte de elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

Es importante resaltar el contexto de riesgos que también enfrentaron aquellos que denunciaron violaciones a los derechos humanos cometidos por militares en esta época. A principios de enero de 2010, una defensora de los derechos humanos, Josefina Reyes Salazar, fue asesinada de un disparo en la municipalidad de Guadalupe, al este de Ciudad Juárez, un crimen que para muchos está relacionado con su trabajo de denuncia de los abusos cometidos por las fuerzas armadas que participaron en el Operativo Conjunto Chihuahua^{xxv}. Por este y otros asesinatos de miembros de la familia Reyes Salazar y la persecución que sufrieron, actualmente 16 miembros de la familia tienen asilo político en los Estados Unidos^{xxvi}. Colegas de Josefina Reyes Salazar de la Coordinadora de Organizaciones de la Sociedad Civil también fueron hostigados y amenazados a causa de su trabajo en defensa de los derechos humanos. Fruto del miedo por su seguridad y la de su familia, otra defensora de los derechos humanos, Cipriana Jurado, colega de Josefina, solicitó medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para proteger su integridad. Posteriormente ella solicitó asilo político en los Estados Unidos por la persecución que sufrió por parte del ejército mexicano. Su asilo le fue otorgado en junio de 2011^{xxvii}. Por otro lado, Gustavo de la Rosa Hickerson, el entonces visitador de la Comisión Estatal de

² En enero de 2010 el gobierno mexicano había declarado que efectuaría un cambio en su estrategia de seguridad que involucrara el traspaso gradual del control del Operativo Conjunto Chihuahua a la Policía Federal mexicana, bajo el nuevo nombre de “Operación Coordinada Chihuahua”. El 8 de abril de 2010, el gobierno anunció que aproximadamente 5,000 efectivos de la Policía Federal asumirían tareas hasta entonces a cargo de los militares, con el apoyo de entre 2,500 y 3,000 “nuevos” policías municipales. Bajo esta nueva estructura, la Policía Federal estuvo a cargo de patrullar las calles, dirigir el Centro de Emergencia y Reacción Inmediata (CERI), inspeccionar bares y discotecas, investigar casos de secuestro y extorsión, además del crimen de alto impacto, y dismantelar redes criminales. Se anunció que los militares mantendrían su rol como guardianes de las cruces internacionales, los terminales aéreas y terrestres y los accesos carreteros de Ciudad Juárez, y seguirían trabajando en zonas rurales del municipio de Ciudad Juárez. Ver: Mark Stevenson, “Police take over from army in México border city”, *Associated Press*, 8 de abril de 2010, <https://www.dailyrepublic.com/archives/police-take-over-from-army-in-mexico-border-city/>; Mario Héctor Silva y María de la Luz González, “Policía Federal toma control de Cd. Juárez”, *El Universal*, 9 de abril de 2010, <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/75454.html>.

³ Es importante destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió a favor de Israel Arzate en noviembre de 2013 y ordenó su liberación, después de haber pasado tres años encarcelado injustamente. Ver: Centro de Derechos Humanos Pro Juárez, “La SCJN confirma la inocencia de Israel Arzate Meléndez”, 6 de noviembre de 2013, http://www.centroprodh.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=1092%3AAla-scn-confirma-la-inocencia-de-israel-arzate-melendez&catid=218%3Apronunciamientos-prodh&Itemid=184&lang=es.

Derechos Humanos de Chihuahua en Ciudad Juárez y abiertamente crítico de los constantes abusos contra la población civil por parte de las fuerzas armadas, sufrió amenazas que le obligaron a huir del país durante varios meses^{xxviii}. En agosto de 2010, Emilia González, defensora de los derechos humanos de Juárez que lideraba el reclamo por el juzgamiento de los crímenes cometidos por militares en el fuero civil, recibió visitas amenazantes de soldados armados en su casa^{xxix}.

En el caso de los familiares de Rocío Irene Alvarado Reyes, Nitzia Paola Alvarado Espinoza y José Ángel Alvarado Herrera, 12 de ellos están tramitando asilo político en los Estados Unidos y las hijas de Nitzia Paola Alvarado Espinoza ya tienen un estatus permanente en este país^{xxx}. Como es del conocimiento de la Corte Interamericana, desde mayo de 2010 también se ordenó medidas provisionales para “determinar lo antes posible el paradero de Rocío Irene Alvarado Reyes, Nitzia Paola Alvarado Espinoza y José Ángel Alvarado Herrera, así como para proteger su vida, integridad y libertad personal,” aparte de medidas para proteger a varios miembros de sus familias^{xxxi}.

3. Incompatibilidad del Código de Justicia Militar (CJM) de México con estándares interamericanos y la falta de justicia en casos de abusos militares

El caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México* es una oportunidad irrepetible para que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) se pronuncie sobre la incompatibilidad que persiste entre el CJM y los estándares interamericanos sobre el fuero militar, así como para ordenar al Estado mexicano la aprobación de reformas legales adicionales para garantizar justicia en casos de violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en contra de civiles.

En los casos *Radilla Pacheco vs. México*, *Fernández Ortega y otros. vs. México*, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México* y *Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, la CorteIDH había ordenado a México modificar su legislación interna, concretamente, el CJM, para permitir que las violaciones a derechos humanos cometidas por militares en contra de civiles fueran investigadas y juzgadas por las autoridades civiles, acotando la jurisdicción militar.

En noviembre de 2017, WOLA publicó el informe “*Justicia olvidada – La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*”, que es la primera revisión exhaustiva e integral sobre la implementación de las reformas del 2014 al CJM en México. Con base en entrevistas, testimonios, estadísticas oficiales, análisis legal de sentencias y otras decisiones judiciales (sentencias de amparo y casos en etapa de investigación), solicitudes de información y notas en la prensa, WOLA revisó lo que el gobierno mexicano ha hecho para asegurar la implementación de estas reformas, el estatus actual de las investigaciones civiles en contra de soldados por violaciones a derechos humanos, y las reformas legales adicionales que deben aprobarse para eliminar los obstáculos para la justicia en casos de abusos militares.

En un comunicado oficial de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Procuraduría General de la República (PGR) de fecha 8 de noviembre de 2017, el

gobierno mexicano reconoció el informe de WOLA y delineó algunos retos que todavía se enfrentan en la investigación de abusos militares⁴.

Los siguientes apartados, basados en las conclusiones y hallazgos de nuestro informe “**Justicia olvidada**”, se refieren a la incompatibilidad del CJM con los estándares interamericanos sobre fuero militar en cuatro rubros: a) reformas legales insuficientes, b) impunidad por abusos militares, c) obstáculos políticos en las investigaciones civiles y d) falta de investigación de la cadena de mando.

3a) Reformas legales insuficientes

En el 2014 se publicaron las reformas al Código de Justicia Militar (CJM) de México que facultan a las autoridades civiles para investigar a soldados implicados en delitos y violaciones a los derechos humanos. Se reformaron, entre otros, el artículo 57 del CJM para excluir como delito contra la disciplina militar las violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de civiles. Con las reformas se reconocieron a) el derecho a una investigación civil y b) el derecho a la verdad y la justicia de las víctimas de abusos militares.

A pesar de que las reformas al CJM fueron un paso importante y necesario hacia la justicia, en su momento las organizaciones y víctimas advirtieron que aún quedaban temas pendientes para asegurar el éxito de las investigaciones civiles.⁵ Además, después del año 2014 el gobierno mexicano descuidó su implementación. Parecería que para el Estado fue suficiente aprobar los cambios al CJM y no hizo lo suficiente para asegurar que esas reformas se cumplieran. Tampoco se ha esforzado para eliminar los obstáculos legales y políticos que en la práctica impiden que las reformas al CJM se apliquen en la investigación de abusos militares.

Nuestra investigación reveló que el CJM, sigue siendo **incompatible con los estándares interamericanos sobre fuero militar (artículos 2, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)**. Concretamente, los artículos 37, 49bis, 57 y 129 del CJM—también reformados en 2014—obstaculizan en diferentes formas las investigaciones civiles, por ejemplo, impidiendo que el Ministerio Público Civil lleve a cabo los primeros actos de investigación y dando el control a las autoridades militares sobre los casos. A continuación explicamos cómo estos artículos obstaculizan la justicia.

El artículo 37 del CJM permite que las autoridades militares sean las primeras en investigar cualquier delito cometido por soldados, inclusive antes de avisar a las autoridades civiles sobre casos que no son

⁴ Secretaría de Gobernación, “Posición del Gobierno de la República sobre el Informe de la organización no gubernamental WOLA”, 8 de noviembre de 2017, <https://www.gob.mx/segob/prensa/posicion-del-gobierno-de-la-republica-sobre-el-informe-de-la-organizacion-no-gubernamental-wola-133330>.

⁵ Tlachinollan, Centro de Derechos Humanos de la Montaña, “Comunicado: Restricción de la jurisdicción militar en casos donde haya civiles: triunfo histórico de las víctimas frente a la impunidad castrense”, 30 de abril de 2014, http://www.tlachinollan.org/?option=com_content&view=article&id=2350%3Arestriccion-de-la-jurisdiccion-militar-en-casos-donde-haya-civiles-triunfo-historico-de-las-victimas-frente-a-la-impunidad-castrense&catid=313%3Acomunicados&lang=es.

de competencia militar. También permite la continuación de investigaciones militares paralelas o separadas de las civiles por un mismo caso. Esto ha llegado a retrasar las investigaciones de la Procuraduría General de la República (PGR), además de que en algunos casos la información recabada por los investigadores militares no se comparte con las autoridades civiles.

El artículo 49bis del CJM añade a las funciones de la Policía Ministerial Militar (investigadores militares) actos que son esenciales para las investigaciones civiles: por ejemplo, entrevistar y proteger a testigos, cuidar de la cadena de custodia y preservar el lugar de los hechos.

El artículo 57 del CJM no excluye del fuero militar los casos de violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en contra otros soldados. Por ejemplo, casos de tortura de soldados cometidos por otros militares, se siguen investigando en dicho fuero.

El artículo 129 del CJM permite que los soldados acusados de cometer delitos o violaciones a derechos humanos en agravio de civiles estén detenidos en prisiones militares, lo cual dificulta la entrevista y toma de declaraciones para investigaciones civiles. Se necesita una segunda generación de reformas al CJM, incluyendo a estos artículos, para mejorar las investigaciones civiles.

Por lo anterior, es **necesario reformar el CJM para corregir los aspectos deficientes e incompletos de las reformas del 2014**. En esta segunda generación de reformas al CJM deberán modificarse los artículos 37, 49bis, 57 y 129 para fortalecer el papel de las autoridades civiles en las investigaciones civiles contra soldados, así como para mejorar la calidad y los resultados de dichas investigaciones. Igualmente, debe reformarse el Código Penal Federal (CPF) para incluir como una agravante el que un homicidio sea cometido por soldados o policías en funciones y que sea el resultado del uso de la fuerza sin cumplir con los estándares de proporcionalidad y necesidad.

3b) Impunidad por abusos militares

Nuestra investigación mostró que, a pesar de las reformas del 2014, casi todas las investigaciones de la PGR en contra de soldados están sin resolverse, demostrando que **la aprobación de reformas al CJM es insuficiente por sí misma para concluir que se respetan los estándares interamericanos sobre el fuero militar si no garantiza que esas reformas se implementen**.

De acuerdo con estadísticas oficiales, entre el 2012 y el 2016 la PGR inició 505 investigaciones por delitos y violaciones a derechos humanos cometidos por soldados en contra de civiles. La mayoría de los casos bajo investigación son por violaciones a derechos humanos, siendo las más comunes tortura (o relacionadas con tortura) y desaparición forzada. Para el mismo periodo sólo hay registro de 16 sentencias condenatorias, es decir 3.2 por ciento de todas las investigaciones de casos contra soldados en el sistema de justicia civil.

Además de fortalecer las capacidades de las autoridades civiles para investigar abusos militares, es necesario que la PGR establezca una política de persecución penal de los delitos y violaciones a

derechos humanos cometidos por soldados en contra de civiles. El plan deberá ser público y deberá especificar las prioridades de investigación, los casos que se están investigando y los resultados, mismos que también deberán ser públicos. El plan también debe fomentar la investigación de la cadena de mando y las órdenes de altos mandos militares a sus subordinados (debida obediencia).

3c) Obstáculos políticos en las investigaciones civiles

Los obstáculos políticos para implementar las reformas del 2014 al CJM impiden que las autoridades civiles tomen el liderazgo y control de las investigaciones contra soldados. Ello resulta en impunidad por abusos militares. Es fundamental evitar injerencias indebidas de los militares en las investigaciones civiles y acabar con la manipulación de la justicia militar como mecanismo para evadir la justicia civil.

Durante nuestra investigación sobresalieron al menos tres acciones relacionadas con las autoridades militares (**obstáculos políticos**) que han llegado a impedir o retrasar las investigaciones civiles: 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. Nuestro informe contienen ejemplos concretos de cómo estos obstáculos impiden la justicia por abusos militares.

Para terminar con estos obstáculos, la CorteIDH podría ordenar al Estado mexicano: a) que se abstenga de incrementar la participación de los soldados en la investigación de delitos en el sistema penal acusatorio, sea como primeros respondientes o de cualquier otra forma, así como b) dar marcha atrás a la Ley de Seguridad Interior.

3d) Falta de investigación de la cadena de mando

Finalmente, las reformas del 2014 han sido insuficientes para investigar la **cadena de mando** en casos de abusos militares. En México todavía hace falta investigar a los superiores jerárquicos de los soldados acusados de cometer violaciones a derechos humanos (cadena de mando), así como las órdenes militares que implican la violación de derechos humanos de civiles (debida obediencia). La falta de investigación de la cadena de mando afecta el derecho a la verdad y a la justicia de las víctimas de abusos militares, al impedirles conocer los motivos y explicaciones detrás de los abusos cometidos por soldados y marinos. Por ello sería importante que la Corte ordenara al Estado mexicano que en todos los casos de abusos militares contra civiles se fomente la investigación de la cadena de mando y las órdenes de altos mandos militares a sus subordinados.

4) La derogación de la Ley de Seguridad Interior y la adopción de una política integral de seguridad ciudadana que restrinja las labores de investigación y seguridad ciudadana por parte del ejército como forma de reparación del daño a las víctimas.

La Ley de Seguridad Interior (LSI) de México entró en vigor el 22 de diciembre de 2017. Bajo un concepto mal definido de “seguridad interior”, la ley otorga a las fuerzas armadas poder discrecional para diseñar

e implementar políticas de seguridad en México, desde la identificación de amenazas de seguridad en el interior del país, hasta el control de operaciones de seguridad y la recopilación de información de instituciones civiles^{xxxii}.

La LSI es contraria a las garantías de no repetición y de reparación del daño de las víctimas, incluyendo el artículo 2 de la Convención Americana, en términos de una legislación inadecuada respecto del rol de las fuerzas armadas en el país. Esto es así porque la LSI: 1) no establece mecanismos adecuados de rendición de cuentas para los soldados que cometan abusos y violaciones a derechos humanos al aplicar la ley y 2) promueve una política de seguridad militar, y no ciudadana. De hecho, la LSI ordena a los soldados a usar su “adiestramiento militar” en su implementación —que tradicionalmente ha consistido en el uso de la fuerza letal abrumadora contra el “enemigo”— en situaciones que se consideran amenazas de seguridad interior.

La falta de mecanismos civiles para que los soldados respondan por sus acciones cuando implementen la LSI, así como la orden que contiene la LSI de usar su adiestramiento militar durante la aplicación de la misma es un grave descuido, ya que—como explicamos en el apartado anterior— en México se ha demostrado una y otra vez que es extremadamente difícil investigar y sancionar efectivamente a los soldados responsables de abusos contra civiles.

La Ley de Seguridad Interior no incluye medidas para reducir la impunidad por abusos militares, ni para corregir los obstáculos legales y políticos que han obstaculizado las investigaciones civiles por abusos militares, incluyendo aquellos que impiden que las reformas del 2014 al CJM cumplan su objetivo de sujetar a la jurisdicción civil a los militares que cometan abuso en contra de civiles. Por el contrario, la LSI sólo contiene declaraciones generales sobre el respeto de los derechos humanos, incluyendo una disposición que exige que el Congreso y la CNDH estén informados cuando se desplieguen soldados para llevar a cabo acciones relacionadas con la “seguridad interior”.

El 4 de diciembre de 2017, la misma Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó su preocupación sobre el proyecto de ley de seguridad interior, notando que contiene “preceptos contrarios a estándares en materia de derechos humanos”^{xxxiii}. Inquietudes sobre la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna que ha sido acompañada por violaciones a los derechos humanos también fueron expresadas por varios miembros de la CIDH durante una audiencia pública que se llevó a cabo sobre la Ley de Seguridad Interior durante la sesión realizada en Bogotá, Colombia al inicio de marzo^{xxxiv}. Por las razones anteriores sería importante que la Corte incluyera en su resolución la importancia de que la legislación mexicana sea compatible con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y analizar la Ley de Seguridad Interior a la luz de los estándares interamericanos.

ⁱ Ximena Suárez-Enríquez y Maureen Meyer, “Nueva Ley de Seguridad Interior enfrenta fuerte rechazo en México”, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 26 de enero de 2018, <https://www.wola.org/es/analisis/cinco-argumentos-clave-rechazar-ley-de-seguridad-interior-mexico/>.

-
- ⁱⁱ Maureen Meyer, con contribuciones de Stephanie Brewer y Carlos Cepeda, "Abuso y miedo en Ciudad Juárez: Un análisis de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México", Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, septiembre de 2010, https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/2010/WOLA_RPT-SPANISH_Juarez_FNL-color.pdf.
- ⁱⁱⁱ Ximena Suárez-Enríquez, con contribuciones de Maureen Meyer, "Justicia olvidada: La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México", Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 7 de noviembre de 2017, <https://www.wola.org/es/analisis/informe-de-wola-justicia-olvidada-la-impunidad-de-las-violaciones-derechos-humanos-cometidas-por-soldados-en-mexico/>.
- ^{iv} Maureen Meyer, "La policía en México: Muchas reformas, pocos avances", Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, mayo de 2014, https://www.wola.org/wp-content/uploads/2014/05/La-Polici%C3%81a-en-Me%C3%81xico_Muchas-Reformas-Pocos-Avances.pdf.
- ^v Esta militarización de la seguridad pública se volvió particularmente evidente en 1995, cuando la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de la Marina (SEMAR) pasaron a ocupar puestos en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- ^{vi} Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, "Temas estratégicas 39. Seguridad interior: Elementos para el debate", enero de 2017, http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3344/Reporte39_SeguridadInterior_DistDigital.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- ^{vii} Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "En 2012 se registraron 26 mil 037 homicidios", 30 de julio de 2013, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2013/julio/comunica9.pdf>.
- ^{viii} Tomado del sitio web del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, información consultada el 23 de abril de 2018, <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>.
- ^{ix} Para mayor información, consultar los informes anuales de los años 2007 a 2013 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades.
- ^x Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos", 31 de diciembre de 2009, <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>.
- ^{xi} "Juárez, la ciudad más violenta del mundo", *El Economista*, 26 de agosto de 2009, <http://eleconomista.com.mx/notas-online/politica/2009/08/26/ciudad-juarez-mas-violenta-mundo>.
- ^{xii} Martha Elba Figueroa, "De lejos siguen a Juárez otras ciudades violentas", *El Diario*, 11 de enero de 2010, <http://www.diario.com.mx/nota.php?notaid=64e6019218ba406c1de65a98b5c34fb>.
- ^{xiii} "Ciudad Juárez, la ciudad más violenta del mundo", *El Siglo de Torreón*, 14 de noviembre de 2009, www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/477776.ciudad-juarez-la-mas-violenta-del-mundo.html.
- ^{xiv} "Anuncian Operativo Conjunto Chihuahua", *Noticieros Televisa México*, 27 de marzo de 2008: <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/México/717671.html>.
- ^{xv} "Toman militares instalaciones de la SSP de Chihuahua", *Proceso*, 11 de abril de 2008: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/58212>.
- ^{xvi} "Reforzaron 1,400 militares el Operativo Chihuahua", *Milenio*, 1 de julio de 2008.
- ^{xvii} Jorge Alejandro Medellín, "Juárez bajo sitio militar", *El Universal*, 1 de marzo de 2009, <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/166104.html>; "Asumen militares mandos policiales en Cd. Juárez", 16 de marzo de 2009, *Sin Embargo*, http://www.unafuente.sinembargo.mx/16-03-2009/narcotrafico-efectua-senado-segunda-consulta-publica-sobre-narcomenudeo-lamenta-forbes-fortuna-de-el-chapo-guzman/http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/primerapulsonacional/asumen_militares_mandos_policiales_en_cd_juarez/540226.
- ^{xviii} Cálculo basado en el gráfico número tres y en datos provenientes de Molly Molloy, "Frontera Listerve", 30 de junio de 2010, <http://groups.google.com/group/frontera-list?hl=en>.
- ^{xix} Instituto Belisario Domínguez Senado de la República, "Temas estratégicas 39. Seguridad interior: Elementos para el debate", enero de 2017,

http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3344/Reporte39_SeguridadInterior_DistDigital.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

^{xx} Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2011", septiembre de 2011,

<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2011/>.

^{xxi} Víctor Ballinas, "Chihuahua, primer lugar en abusos de militares: CNDH", *La Jornada*, 16 de julio de 2008,

www.jornada.unam.mx/2008/07/16/index.php?section=politica&article=019n1pol.

^{xxii} Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Informe de actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2009", enero de 2010, <http://cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/anuales/2009.pdf>.

^{xxiii} Ver las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

<http://cndh.org.mx/Recomendaciones>.

^{xxiv} Luis Carlos Cano, "Suman mil 450 quejas vs. Ejército: Las denuncias, por violaciones y 13 desapariciones, dice CEDH", *El Universal*, 10 de septiembre de 2009, www.eluniversal.com.mx/estados/73044.html.

^{xxv} Luis Carlos Cano, "Matan a defensora de la zona agrícola en Ciudad Juárez", *El Universal*, 5 de enero de 2010, <http://www.eluniversal.com.mx/estados/74286.html>; Amnistía Internacional, "Acción Urgente 01/10: Defensora de Derechos Humanos en Peligro Tras el Homicidio de Otra Defensora", 5 de enero de 2010, <https://www.amnesty.org/download/Documents/36000/amr410052010es.pdf>.

^{xxvi} Lista proporcionada por el abogado de la familia en los Estados Unidos, Carlos Spector.

^{xxvii} "Dan asilo en EU a la activista juarense Cipriana Jurado", *Animal Político*, 11 de julio de 2011,

<https://www.animalpolitico.com/2011/06/dan-asilo-en-eu-a-la-activista-juarense-cipriana-jurado/>.

^{xxviii} Gloria Leticia Díaz, "A la caza de activistas en Ciudad Juárez", *Proceso*, 11 de enero de 2010,

www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/75452.

^{xxix} Observatorio para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, "México: Hostigamiento e intimidación contra la Sra. Emilia González Tercero, MEX 012 / 0810 / OBS 103", 20 de agosto de 2010,

<http://www.omct.org/es/human-rights-defenders/urgent-interventions/mexico/2010/08/d14911/>.

^{xxx} Información proporcionada por su abogado, Carlos Spector.

^{xxxi} Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de noviembre de 2017, Medidas provisionales respecto de México, Asunto Alvarado Reyes y Otros*, 14 de noviembre de 2017,

http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/alvarado_se_07.pdf.

^{xxxii} "CNDH vs. la Ley de Seguridad: esta es la acción de inconstitucionalidad (Documento)", *Aristegui Noticias*, 21 de enero de 2018, <https://aristeguinoticias.com/2101/mexico/cndh-vs-la-ley-de-seguridad-esta-es-la-accion-de-inconstitucionalidad-documento/>.

^{xxxiii} Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "CIDH expresa preocupación por proyecto de la ley sobre seguridad interior en México", 4 de diciembre de 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2017/200.asp>.

^{xxxiv} Observatorio Internacional sobre Derechos Humanos en México, "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos lleva a cabo audiencia sobre implicaciones de la nueva Ley de Seguridad Interior de México", 20 de marzo de 2018,

<https://www.wola.org/es/2018/03/cidh-lleva-cabo-audiencia-sobre-ley-de-seguridad-interior-mexico/>.