



Análisis de WOLA

10 de enero de 2019

Propuesta de Guardia Nacional concretizaría la militarización de la seguridad pública en México

El fortalecimiento del papel de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública pone en riesgo los derechos humanos

En un hecho preocupante para México, el nuevo presidente del país parece determinado a profundizar la militarización de la seguridad pública que ha marcado las políticas de seguridad en el país durante más de dos décadas.

Durante su exitosa campaña presidencial, Andrés Manuel López Obrador habló sobre el fortalecimiento y profesionalización de la policía de México y expresó su [apoyo](#) a limitar el papel del Ejército Mexicano en tareas de seguridad pública, una opinión que también [expresó](#) su Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo. No obstante, en un giro notario de esta postura, el [Plan Nacional de Paz y Seguridad](#) de López Obrador, presentado pocas semanas antes de su toma de posesión el primero de diciembre, propone crear una Guardia Nacional formada por policías militares (reclutados por el Ejército y la Marina) y agentes de la Policía Federal, que estarán principalmente bajo el control y supervisión de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

Aunque el Plan Nacional reconoce la falta de capacidad y profesionalización que impacta las fuerzas policiales de México, en vez de centrarse en la reforma policial y poner fin a la dependencia que tiene México en las fuerzas armadas en el combate a la delincuencia, el gobierno de López Obrador transferiría las funciones policiales a una fuerza dirigida por militares. La Guardia Nacional propuesta asumirá las funciones tradicionales de una fuerza policial civil: prevenir y combatir el delito, detener a los sospechosos y coadyuvar en las investigaciones penales. La [propuesta actual](#) también establece que durante los primeros tres años de operación, el gobierno federal trabajará para fortalecer las capacidades de las instituciones civiles de seguridad pública civil de México para que puedan reasumir el ejercicio de su función.

México ya ha vivido esta historia previamente. Como WOLA ha [informado](#) anteriormente, todos los presidentes mexicanos desde José López Portillo (1976-1982) prometieron hacer de la reforma policial una prioridad en sus esfuerzos por fortalecer el estado de derecho y combatir la delincuencia en el país. Sin embargo, en ausencia de una reforma policial exitosa, los mismos presidentes mexicanos expandieron significativamente el papel de los militares mexicanos en tareas de seguridad pública, argumentando que la utilización de militares era necesaria hasta que se

contara con una fuerza de Policía Federal que pudiera asumir completamente su papel de seguridad pública.

El antecesor de López Obrador, Enrique Peña Nieto, comenzó su presidencia prometiendo una reforma policial y creando la Gendarmería, con capacitación militar, como una fuerza especial dentro de la Policía Federal. Sin embargo, posteriormente promovió la [Ley de Seguridad Interior](#), que amplió drásticamente los poderes policiales de los militares, a pesar de las preocupaciones existentes sobre la falta de transparencia, control civil, y mecanismos de rendición de cuentas en por violaciones a los derechos humanos por parte de los militares. Si bien el Congreso Mexicano aprobó dicha Ley en 2017, un año después, la Suprema Corte de Justicia de la Nación la [declaró](#) inconstitucional.

Cabe destacar que la propuesta de López Obrador para crear una Guardia Nacional se presentó un día antes de la decisión de la Suprema Corte. Al parecer, para no tener los mismos problemas en los tribunales que eventualmente declararon inconstitucional la Ley de Seguridad Interior de Peña Nieto, el plan de López Obrador propone reformar [varios artículos](#) de la Constitución Mexicana para establecer constitucionalmente la Guardia Nacional y consolidar el papel de las fuerzas armadas en la seguridad pública en el país.

Del 8 al 11 de enero, el Congreso de México celebrará una serie de [audiencias](#) para discutir la propuesta de la Guardia Nacional y las respectivas reformas constitucionales con los representantes de los estados y gobiernos locales, funcionarios federales, organizaciones de la sociedad civil y expertos. La Cámara de Diputados convocará una [sesión extraordinaria](#) a partir del 16 de enero para votar sobre las reformas que crearían la Guardia Nacional, mientras que el Senado aún tiene que confirmar la fecha para su votación.

Sin embargo, en un acto preocupante, López Obrador ya ha emitido una [convocatoria para reclutar](#) a más de 21,000 miembros para la Guardia Nacional propuesta, bajo la coordinación de SEDENA y la Marina (Secretaría de la Marina, SEMAR). Esto es preocupante: indica la determinación de López Obrador de crear la Guardia Nacional, independientemente del hecho de que las reformas constitucionales aún no hayan sido aprobadas por el Congreso, ni hayan sido aprobadas por la mayoría de las legislaturas estatales, como se requiere para que surtan efecto.

Durante más de dos décadas, la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA por sus siglas en inglés) ha expuesto los graves riesgos que plantea la militarización de la seguridad pública en América Latina y ha abogado contra la utilización de la [asistencia de los Estados Unidos](#) para cumplir con estos fines. En los últimos años, hemos producido varios informes y comentarios sobre las [preocupaciones de derechos humanos](#) relacionadas con el uso de las fuerzas armadas en funciones policiales en México y la necesidad de fortalecer a las [fuerzas policiales civiles](#) de dicho país.

A la luz del plan de seguridad propuesto por López Obrador y las audiencias que se están llevando a cabo en México esta semana, presentamos las siguientes preocupaciones y observaciones con respecto a la propuesta de crear una Guardia Nacional en México basada en el trabajo de

investigación e incidencia de WOLA en casos de [violaciones graves de derechos humanos](#) cometidas por soldados mexicanos:

Los militares y la policía no son intercambiables

Un problema fundamental con la militarización de la seguridad pública es que las fuerzas armadas no están entrenadas para interactuar con la población civil. Las fuerzas policiales civiles están capacitadas para enfrentar las amenazas a la seguridad pública, utilizando la menor fuerza posible, con la confianza y la cooperación de la población. En contraste, los soldados están entrenados para usar la fuerza para vencer a un enemigo en situaciones de combate, haciéndolos incapaces de estar en contacto cercano con civiles.

En nuestro informe de noviembre de 2017, [Justicia Olvidada: La Impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados](#), se encontró que la utilización de entrenamiento militar de soldados que ejercen tareas de seguridad pública ha tenido graves consecuencias. Por ejemplo, en un caso que analizamos, los soldados implicados en una ejecución extrajudicial “cumplían funciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública de Nuevo León cuando mataron a la víctima. En el juicio—en el que también se juzgó a algunos soldados por alterar la escena del crimen que cometieron—los soldados dijeron que estaban cumpliendo funciones para las cuales no se les capacitó adecuadamente”.

Si bien la actual Policía Militar de México recibe entrenamiento policial, continúa siendo conformada por soldados que han sido reclutados y entrenados por las fuerzas armadas, y continúan bajo el comando de las mismas. La propuesta actual para la creación de la Guardia Nacional deja claro que los reclutas también se capacitarán en instalaciones militares de acuerdo con un plan de estudios desarrollado entre la SEDENA, SEMAR, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC). Si bien la Guardia Nacional será capacitada en derechos humanos, funciones policiales y uso de la fuerza, persisten las preocupaciones sobre el estilo militarizado de la fuerza propuesta y su entrenamiento.

Hay otros sólidos indicios de que la Guardia Nacional tendrá un carácter predominantemente militarizado. Artículos en el [proyecto de reforma constitucional](#) que fueron aprobados por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de México el 21 de diciembre de 2018 establecen que mientras la Guardia Nacional estará bajo el mando de una agencia civil (la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana), será la SEDENA quien comandará la fuerza mientras persista la "emergencia de violencia e inseguridad" en México. Si bien dichos artículos establecen que habrá un límite de cinco años para el mando de la Guardia Nacional por parte de la SEDENA, es difícil no leer esto como la continuación de seguir otorgando facultades a las fuerzas armadas para que se encarguen de las tareas de seguridad pública.

Como WOLA ha [documentado](#) ampliamente en la región, también hay preocupaciones de gran alcance sobre la falta de supervisión civil sobre soldados que realizan tareas de seguridad pública (un problema que se observa en otros países latinoamericanos que carecen de rendición de cuentas en relación a los abusos de la Policía Militar, como Brasil). México es uno de los pocos países en la región que no cuenta con un [Secretario de Defensa](#) que sea civil, y el gobierno mexicano todavía

no ha establecido mecanismos sólidos para garantizar el control civil total sobre los militares (de hecho, el principal papel de supervisión de las fuerzas armadas en el Congreso mexicano es aprobar su presupuesto). La Guardia Nacional propuesta, incluso bajo un liderazgo "temporal" de cinco años de la SEDENA, otorgaría poder y discrecionalidad adicional a las fuerzas armadas.

La militarización de la seguridad pública en México no ha reducido la violencia y ha provocado graves violaciones a los derechos humanos

Durante más de una década, el despliegue de soldados mexicanos en todo el país para patrullar las calles y acabar con la delincuencia organizada no ha reducido efectivamente la delincuencia y la violencia. El año pasado fue el año [más violento](#) registrado en México, y el número de [víctimas fatales civiles](#) en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad sigue siendo alarmantemente alto. La [encuesta de victimización y percepción sobre seguridad públicas](#) más reciente de México muestra que más hogares mexicanos señalaron que al menos un miembro de la familia había sido víctima de un delito. La encuesta también muestra un aumento en el número de personas mexicanas que dijeron sentirse inseguras en su estado, llegando al 79.4 por ciento.

La presencia de soldados mexicanos en las calles ha dado como resultado graves violaciones de derechos humanos. Desde 2007, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha recibido más de [10,000 quejas](#) por violaciones de derechos humanos cometidas por miembros del Ejército. Entre 2007 y junio de 2017, la CNDH emitió [148 recomendaciones](#) dirigidas a las fuerzas armadas de México por violaciones graves a los derechos humanos, incluidos casos documentados de tortura, desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales y uso ilegal de la fuerza, entre otros.

En una recomendación emitida en septiembre de 2018, la [CNDH](#) encontró como responsables de la ejecución arbitraria de dos personas a miembros de la Policía Militar, en el contexto de los enfrentamientos ocurridos en la ciudad de Palmarito, Puebla, el 3 de mayo de 2017. Ese día, la Policía Militar estaba patrullando la ciudad y presuntos "huachicoleros" (personas involucradas en el robo de combustible) los atacaron, causando la muerte de seis civiles y cuatro soldados. Días después, el 10 de mayo, se hizo público un video que mostraba a un soldado ejecutando a un civil involucrado en el enfrentamiento, a pesar de que la víctima ya se había rendido y estaba tendida en el suelo.

La creación de una Guardia Nacional no aborda los débiles mecanismos de rendición de cuentas en relación con violaciones a los derechos humanos y delitos cometidos por miembros de las fuerzas armadas

Otra preocupación sobre el actual proyecto de reforma constitucional es la falta de medidas adecuadas para garantizar que las violaciones a los derechos humanos cometidas por miembros de la Guardia Nacional se investigarán y sancionarán adecuadamente.

De acuerdo con las reformas constitucionales propuestas, los delitos cometidos por miembros de la nueva fuerza en el ejercicio de sus funciones serán investigados por las autoridades civiles correspondientes, mientras que los delitos relacionados con la disciplina militar serán investigados por las autoridades militares. Sin embargo, existe un gran problema con esto: las autoridades civiles

tienen un pobre historial en lo que respecta a la investigación de violaciones a los derechos humanos cometidos por militares. [Nuestra investigación](#), basada en estadísticas oficiales proporcionadas por las autoridades mexicanas, muestra que entre 2012 y 2016, el 96.8 por ciento de los abusos militares investigados por la Procuraduría General de la República (PGR), permaneció impune.

Encontramos que parte del problema es que la PGR no investiga la cadena de mando: es decir, el posible responsabilidad de los militares superiores en casos de soldados acusados de cometer delitos o violaciones de derechos humanos contra civiles. Esto es particularmente preocupante en casos como la masacre de 22 civiles a manos de soldados mexicanos en [Tlatlaya](#), Estado de México, en junio de 2014, en la que los soldados operaban bajo órdenes de "abatir delincuentes en horas de la oscuridad".

Además, frecuentemente las investigaciones civiles sobre los abusos cometidos por militares son lentas, incompletas y no producen las pruebas necesarias para lograr sentencias condenatorias en los tribunales. También descubrimos que las autoridades militares participan en prácticas que dificultan las investigaciones civiles, como son: limitar el acceso de las autoridades civiles al testimonio de los acusados o testigos clave, y no investigar ni sancionar a los soldados que alteran las escenas del crimen o declaran falsamente.

En su revisión de sus sentencias sobre violaciones de derechos humanos cometidas por soldados mexicanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha [destacado](#) que las fuerzas armadas no deben desempeñar ningún papel en las investigaciones penales, a menos que el delito implique únicamente violaciones contra la disciplina militar. Sin embargo, los ministerios públicos y los tribunales militares continúan investigando violaciones a los derechos humanos contra civiles, argumentando que tienen jurisdicción para abrir su propia investigación para aclarar si los mismos eventos constituyen delitos contra la disciplina militar.

El hecho de que tanto las autoridades militares como las s civiles puedan llevar a cabo investigaciones paralelas sobre un mismo caso, puede ser muy problemático, como se comprobó en el [caso Tlatlaya](#). Un problema importante en este caso fue que las autoridades militares tuvieron acceso a la escena del crimen, así como a los testimonios de los soldados, antes de las autoridades civiles. Una testigo sobreviviente y víctima de la masacre, Clara Gómez, no fue reconocida formalmente como víctima y parte del caso por las autoridades militares. Clara tuvo que presentar un amparo para acceder al expediente del caso en el ámbito militar, que contenía información relevante para la investigación y que no había sido compartida con las autoridades civiles.

Tales deficiencias han permitido que el caso Tlatlaya permanezca en la impunidad por más de cuatro años. De los siete soldados que eventualmente enfrentaron un juicio en un tribunal militar por cargos relacionados con la disciplina militar, seis fueron absueltos, mientras que uno fue condenado a sólo un año de prisión por "desobediencia". En la investigación civil, ninguno de los soldados implicados ha sido condenado. En dos ocasiones, [jueces federales](#) encontraron que la PGR no siguió las líneas de investigación necesarias en el caso.

La creación de la Guardia Nacional tampoco aborda la falta de rendición de cuentas dentro de la policía

Los [controles internos y externos](#) sobre la policía en México, incluida la Policía Federal, siguen siendo débiles, mientras hay [amplias violaciones de derechos humanos](#) por parte de estas fuerzas. En mayo de 2006, la represión policial de una protesta dio como resultado la detención arbitraria, la tortura sexual y otras violaciones de derechos humanos contra 11 mujeres de la ciudad de San Salvador Atenco, Estado de México.

El caso llegó a la Corte Interamericana quien lo revisó en base a la falta de progreso en la investigación de los hechos por parte del gobierno mexicano, y en noviembre de 2018 la Corte IDH [falló](#) a favor de las víctimas y responsabilizó al gobierno mexicano por las violaciones a los derechos humanos cometidas contra las mujeres.

Como parte de la [sentencia](#), la Corte IDH instó al gobierno mexicano a establecer un observatorio independiente a nivel federal encargado de vigilar el uso de la fuerza por parte de la Policía Federal y la policía del Estado de México. Con la participación de la sociedad civil, el observatorio también será responsable de dar seguimiento a las políticas establecidas para la rendición de cuentas de la policía.

Los miembros de la Guardia Nacional pueden obstaculizar las investigaciones criminales

La propuesta de la Guardia Nacional le otorgaría a la nueva fuerza la facultad para asegurar las escenas del crimen, detener a los sospechosos y ayudar al Ministerio Público en las investigaciones penales. Esto es muy preocupante dado que los soldados y los agentes de la Policía Federal han estado involucrados en múltiples casos relacionados con obstrucción de justicia o la alteración de evidencia. La [CNDH](#) ha documentado numerosos casos de abusos cometidos por militares en los cuales los soldados dieron falsos testimonios o alteraron la escena del crimen, incluso plantando armas y drogas o moviendo los cadáveres de las víctimas.

La CNDH también ha documentado acciones similares en casos donde están involucrados la [Policía Federal](#). En el caso del enfrentamiento armado entre agentes de la Policía Federal y civiles en un rancho en Tanhuato, Michoacán, en mayo de 2015, que resultó en el asesinato de 43 personas (42 civiles y un agente de la Policía Federal), la Comisión encontró que [22 personas](#) fueron ejecutadas arbitrariamente y cuatro fueron asesinados como resultado del uso excesivo de la fuerza. También encontró que dos detenidos fueron torturados y que la Policía Federal alteró la escena del crimen y colocaran armas deliberadamente en las cadáveres de 16 de las víctimas.

Una Guardia Nacional militarizada no resolverá los problemas de violencia, inseguridad e impunidad de México

Antes de ser declarada inconstitucional, la Ley de Seguridad Interior fue [ampliamente criticada](#) por expertos en seguridad, organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos, y organismos regionales e internacionales de derechos humanos, ya que autorizó una mayor participación de las fuerzas armadas mexicanas en tareas de seguridad pública y no preveía mayores

controles o mecanismos de supervisión. Muchos de estos mismos organismos, entre ellos la [CNDH](#), la [Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos](#), [Amnistía Internacional](#), [Human Rights Watch](#) y los miembros del colectivo [#SeguridadSinGuerra](#), han expresado preocupaciones importantes sobre la propuesta actual de la Guardia Nacional.

Además, en su [resolución de noviembre de 2018](#) sobre el caso de la desaparición forzada de miembros de la [familia Alvarado](#), que ocurrió en el contexto de operaciones militares en Chihuahua en 2009, la Corte Interamericana reiteró nuevamente que el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana deben ser responsabilidad principal de la policía civil y que cualquier uso de las fuerzas armadas debe ser “a) extraordinaria...; b) subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles...; c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza... y; d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces”.

WOLA reconoce los [importantes](#) retos en materia de seguridad que enfrenta México, así como el apoyo que las fuerzas armadas han brindado a la policía durante más de una década y el fracaso de los [gobiernos anteriores](#) para fortalecer y profesionalizar a la policía de manera efectiva. Sin embargo, creemos que la mejor manera de abordar la inseguridad en México y de combatir a las organizaciones criminales es realizar [investigaciones serias](#) que conduzcan a condenas y fortalecer las instituciones de la policía civil.

En lugar de reformar la Constitución mexicana para consolidar el papel de los militares en la seguridad pública, el gobierno de López Obrador debe desarrollar una estrategia encaminada al retiro gradual de las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública, limitar estrictamente el tiempo y participación de las mismas en cualquier tarea de seguridad pública e invertir los recursos necesarios para crear instituciones policiales civiles sólidas y respetuosas de los derechos humanos que puedan prevenir y combatir la delincuencia con la confianza de la población mexicana.

Otros recursos de WOLA sobre la LSI:

- [Los riesgos de la Ley de Seguridad Interior de México: Violaciones a derechos humanos e impunidad por abusos militares](#), 10 de mayo de 2018
- [Audiencia de la Corte Interamericana sobre desapariciones cometidas por el ejército mexicano podría impactar la Ley de Seguridad Interior](#), 25 de abril de 2018
- [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
- [Nueva Ley de Seguridad Interior enfrenta fuerte rechazo en México](#), 26 de enero de 2018
- [La Ley de Seguridad Interior de México: Pasando por Alto los Abusos Militares en Operaciones de Seguridad Pública](#), 8 de febrero de 2018
- [En respuesta a la Ley de Seguridad Interior, organizaciones internacionales forman una nueva coalición para llamar la atención del mundo sobre la rampante impunidad en México](#), 19 de diciembre de 2017
- [Instancias mexicanas e internacionales comparten preocupaciones sobre la Ley de Seguridad Interior en México](#), 13 de diciembre de 2017

- Al validar la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, la Ley de Seguridad Interior empeorará abusos de los derechos humanos y perjudicará la transparencia, 14 de diciembre de 2017
- Pronunciamiento abierto de organizaciones internacionales de derechos humanos en contra de la adopción de una Ley de Seguridad Interior en México, 27 de marzo de 2017

Contacto:

Maureen Meyer

Directora para México y Derechos de Migrantes

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)

+1 (202) 797-2171

press@wola.org