

Las graves consecuencias de la militarización de la seguridad ciudadana

Miguel Garza

Resumen

Durante el mandato de Felipe Calderón se dio la capacitación e intercambio de información en materia de inteligencia para coordinar operaciones estratégicas contra importantes líderes del crimen organizado; en la administración de Enrique Peña Nieto, las fuerzas armadas estuvieron desplegadas en el país hasta tener presencia en por lo menos 28 estados; sin embargo, los fallidos resultados de esta estrategia de militarización de la seguridad pública fue documentado ampliamente. Por ello, cuando el actual presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que su estrategia para mejorar los niveles de seguridad sería la creación de una guardia nacional, provocó gran desconcierto. La Ley de la Guardia Nacional establece que este cuerpo de seguridad tiene como funciones principales la prevención de faltas y delitos; salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social; informar a la persona al momento de su detención sobre sus derechos; poner a disposición de las autoridades competentes a las personas detenidas; y realizar el registro de la detención y preservar el lugar de los hechos. Así pues, el 11 de mayo de 2020 se publicó el Acuerdo que establece que dichas fuerzas armadas realizarán tareas de seguridad pública, y ya desde el 2016, uno de los principales objetivos de la Ley de Seguridad Interior es regular la posibilidad de que los militares y marinos actúen como primer respondiente. Pero, ¿quién supervisa las labores de las fuerzas armadas?, ¿será posible que realicen las tareas de seguridad con apego a los derechos humanos?, ¿ante quién rendirán cuentas los soldados que incumplan las normas y qué consecuencias disciplinarias habrá?, ¿cómo fiscalizar la actuación de las fuerzas armadas?

Palabras clave: ejército, fuerzas armadas, primer respondiente, derechos humanos.

Abstract

During Felipe Calderón's mandate, training and information exchange on intelligence matters was given to coordinate strategic operations against important leaders of organized crime; in the administration of Enrique Peña Nieto, the armed forces were deployed in the country until they had a presence in at least 28 states; however, the unsuccessful results of this strategy of militarization of public security was widely documented. For this reason, when current President Andrés Manuel López Obrador announced that his strategy to improve security levels would be the creation of a national guard, it caused great confusion. The National Guard Law establishes that this security body has as main functions the prevention of misdemeanors and crimes; safeguard the integrity of people and their heritage; guarantee, maintain and restore

order and social peace; inform the person at the time of their arrest about their rights; make detained persons available to the competent authorities; and record the arrest and preserve the scene of the events. Thus, on May 11, 2020, the Agreement was published that establishes that said armed forces will carry out public security tasks, and since 2016, one of the main objectives of the Internal Security Law is to regulate the possibility that the military and seafarers act as the first respondent. But who supervises the work of the armed forces? Will it be possible for them to carry out security tasks in accordance with human rights? To whom will soldiers who break the rules be held accountable and what disciplinary consequences will there be? supervise the actions of the armed forces?

Keywords: army, armed forces, first respondent, human rights.

En el libro de Wilbert Torre, *Narcoleaks. La alianza México-Estados Unidos en la guerra contra el crimen organizado*, se describe con gran detalle la colaboración del Departamento de Defensa de Estados Unidos con las fuerzas armadas mexicanas durante la administración del expresidente Felipe Calderón (2006-2012). El autor se refiere a la capacitación e intercambio de información en materia de inteligencia para coordinar operaciones estratégicas contra importantes líderes del crimen organizado: el acuerdo en aquellos años permitió el uso de tecnología de punta para realizar sofisticadas operaciones para reaccionar contra grupos delictivos. La militarización del país se establecía con gran fuerza y llegaba para no irse en un buen rato.

En la administración del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), las fuerzas armadas permanecieron desplegadas en el país, hasta llegar a tener presencia en por lo menos 28 estados y el número de efectivos en las calles ya era cerca de 54 980.¹

Los fallidos resultados de esta estrategia de militarización de la seguridad pública durante esos 12 años fue documentado ampliamente por organizaciones nacionales e internacionales. Para las elecciones de 2018 era claro para muchos mexicanos que algo debía cambiar en la estrategia de seguridad. Es por ello que, cuando el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador anunció que su estrategia para mejorar los niveles de seguridad tendría dentro de

1 Ver nota completa en el enlace <<https://lasillarota.com/nacion/amlo-despliega-mas-militares-que-eqn-y-calderon-andres-manuel-lopez-obrador-presidente/317636>>.

sus componentes clave la creación de la guardia nacional² un cuerpo que aunque en el papel es de naturaleza civil, estaría conformado por las divisiones de la Policía Militar del Ejército Mexicano y la Policía Naval de la Marina Armada de México, provocó gran desconcierto en quienes suponían que el presidente retiraría a los militares de la lucha contra el crimen.

El 27 de mayo de 2019 se publicó la Ley de la Guardia Nacional,³ donde se establece que este cuerpo de seguridad tiene como funciones principales la prevención de faltas y delitos; salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social; informar a la persona al momento de su detención sobre sus derechos; poner a disposición de las autoridades competentes a las personas detenidas; y realizar el registro de la detención y preservar el lugar de los hechos, entre otras. Es decir, ejecutar las funciones de primer respondiente que realizan todos los días las policías municipales y estatales.

Unos meses antes de esto, en el decreto publicado el 26 de marzo de 2019 con el que se modificó la Constitución y se establecieron las características de la guardia nacional, también se incluyó un artículo transitorio, el ya famoso "Quinto transitorio", que señala que "durante los

2 Ver nota completa en el enlace <<https://www.efe.com/efe/usa/mexico/obrador-anuncia-creacion-de-guardia-nacional-para-combatir-la-violencia/50000100-3813406>>.

3 Se puede consultar una versión completa de la Ley de la Guardia Nacional en el enlace <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561285&fecha=27/05/2019>.

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".

Y ese día tenía que llegar. El pasado 11 de mayo de 2020 fue publicado en el DOF el Acuerdo por el que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública.

El argumento posiblemente más contundente refiere que la presencia de los militares se requiere, ya que las instituciones policiales no se encuentran preparadas ni son lo suficientemente sólidas como para enfrentar la dimensión del problema criminal. Pero, si ésta es la lógica, entonces a partir de la presencia de las fuerzas armadas, ¿cuáles son los resultados?

En los datos que presenta el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)⁴ podemos observar, por ejemplo, que en el primer trimestre de 2020 los casos de homicidios dolosos se han duplicado con respecto al mismo periodo de 2015, así como los feminicidios que se duplicaron también entre

4 En el portal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública es publicado el día 20 de cada mes una actualización que da seguimiento por medio de carpetas de investigación que las fiscalías de los estados y la General de la República reportan a dicha instancia. Véase <<https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005>>.

2015 y 2019. No sólo las cifras de homicidio se incrementan cada año, la prevalencia delictiva en los hogares ha estado por encima del 30% desde 2012, según los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (Envipe) 2019.⁵

Pero veamos, con detalle, ¿qué implica el hecho de que las fuerzas armadas participan en el circuito del sistema penal como primer respondiente?

Desde al año 2016, las fuerzas armadas impulsaron una inédita legislación conocida como Ley de Seguridad Interior.⁶ Uno de los principales objetivos de dicha legislación sería regular la posibilidad de que los militares y marinos actuaran como primer respondiente,⁷ situación que por aquellos días era una demanda incluso de los propios mandos militares.

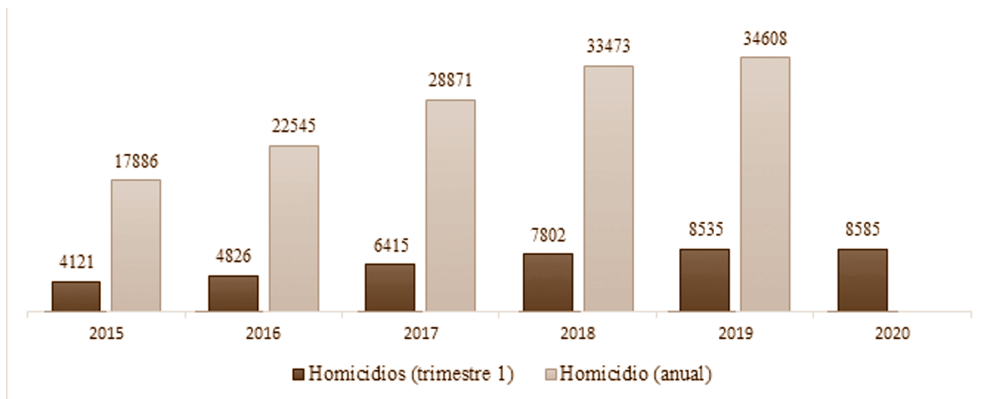
El entonces Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, señaló que el recién publicado decreto

5 La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción es publicada en México por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía cada año. Los resultados se pueden consultar en el enlace <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf>.

6 Para consultar el documento completo, véase el enlace <https://nuso.org/media/articles/downloads/8.TC_Benitez_278.pdf>.

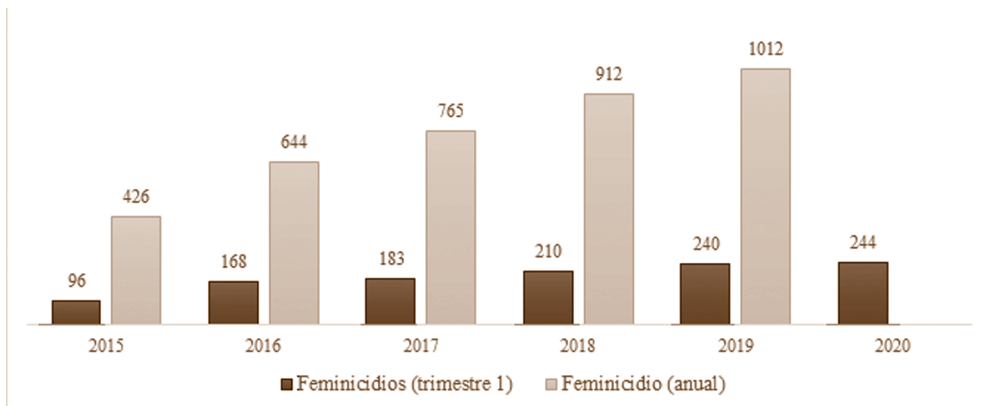
7 La nota que se muestra en el enlace describe la situación que ocurría en aquellos días con respecto a la posibilidad de que el Ejército y la Marina realizaran una detención e hicieran las funciones de primer respondiente y pusieran a disposición del Agente del Ministerio Público Investigador a las personas. Véase <<https://www.milenio.com/policia/limitan-facultades-de-militares-para-llevar-a-detenidos-ante-el-mp>>.

Gráfica 1. Histórico de homicidios dolosos de 2015 a 2020, según primer trimestre de cada año y datos anuales.



Fuente: elaboración propia con datos de Incidencia Delictiva del SESNSP.

Gráfica 2. Histórico de feminicidios de 2015 a 2020, según primer trimestre de cada año y datos anuales.



Fuente: elaboración propia con datos de Incidencia Delictiva del SESNSP.

tiene como finalidad facultar a las fuerzas armadas para funcionar como "primer respondiente".⁸ Y aquí surge, entre muchas otras, una pregunta. En el caso de que,

8 En la nota es posible leer que la intención del decreto es que las fuerzas armadas realicen funciones de primer respondiente. Véase <http://puentelibre.mx/noticia/ejercito_en_las_calles_primer_respondiente_bajo_la_guardia_nacional_alfonso_durazo>.

efectivamente, la guardia nacional esté bajo las órdenes de la SSPC, como se establece en la estructura orgánica de la institución, ¿será el Secretario quien instruya a los soldados y marinos para que actúen? Justo en este punto se pone en entredicho la palabra "subordinada", criterio emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ahora veamos, ¿qué significa ser "primer respondiente"? Se refiere a que, ante la comisión de un delito, los militares y marinos deberán ejecutar las acciones que se refieren en el Protocolo Nacional de Primer Respondiente⁹ y, si es el caso, realizar detenciones de personas para presentarlas ante el Ministerio Público porque, aunque usted no lo crea, a pesar de los años y a que las fuerzas armadas se encuentren desplegadas en por lo menos 28 estados del país, ser primer respondiente es una actividad que prácticamente no realizan. Por el contrario, se siguen haciendo acompañar de un policía local (estatal o municipal) que realice la puesta a disposición, es decir, la documentación que incluye, por ejemplo, el Informe Policial Homologado que, a pesar de que es elaborado por miembros de las fuerzas armadas, en la práctica es firmado por algún agente policial que, en muchos de los casos, ni siquiera participó en los hechos que dieron lugar a la detención.

Pero, ¿cuál es la consecuencia? Una vez que el fiscal que va a recibir a la persona detenida empieza a realizar preguntas al agente y se da cuenta de que él no participó directamente en lo relatado en el informe, lo usual es que decreta la libertad inmediata de la persona presentada. De hecho, precisamente por esta razón, un gran número de detenciones no llega a presentarse ante el juez de control.

9 Se puede consultar el Protocolo Nacional de Primer Respondiente en el enlace <<https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/protocolo-nacional-de-actuacion-primer-respondiente-160551>>.

Otra razón para preocuparse es el tiempo que tardan en la puesta a disposición. Si bien las instituciones policiales en muchos lugares del país llevan a las personas detenidas a un cuartel o jefatura en donde realizan la documentación necesaria para la presentación ante el MP, el ejército y la marina han tenido comportamientos muy delicados en este sentido, ya que trasladan a la persona detenida a una instalación militar antes de llevarla a la sede ministerial, lo que supone un riesgo mucho más alto y aumenta la posibilidad de que las personas sufran actos de tortura que podrían ir desde golpes, asfixia, descargas eléctricas, hasta otras violaciones graves a derechos humanos.¹⁰

Los datos muestran que las cifras de impunidad (98%) no han mejorado a lo largo de los años y el proceso penal frecuentemente depende de la actuación apegada a derecho del primer respondiente. Al respecto, Amnistía Internacional documentó hace poco más de un par de años, el impacto en materia de impunidad a causa de arrestos y detenciones arbitrarias.¹¹

Si la estrategia no cambia, los resultados no cambian. Y, por desgracia, todo indica que la estrategia no ha cambiado.

10 En el estudio "Monitor de Fuerza Letal" se ha documentado un mayor índice de letalidad, así como de modalidades de tortura por parte de los integrantes de las fuerzas armadas. Véase <http://www.monitorfuerzaletal.com/uploads/studies/militarizacion-y-uso-de-la-fuerza-durante-y-despues-de-la-detencion-sobre-la-poblacion-privada-de-la-libertad-en-mexico_1565802836.pdf>.

11 Véase el documento completo en el enlace <<https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4153402017SPANISH.PDF>>.

A todo lo anterior se suman otras preocupaciones, como ¿quién supervisa las labores de las fuerzas armadas?, ¿será posible que realicen las tareas de seguridad con apego a DDHH?, ¿ante quién rendirán cuentas los soldados que incumplan las normas y qué consecuencias disciplinarias habrá?; es decir, ¿cómo fiscalizar la actuación de las fuerzas armadas?

El 12 de abril de 2019 el presidente Andrés Manuel López Obrador se refirió a la guardia nacional y afirmó que no se violarían los derechos humanos en materia de seguridad, habrá un giro en el funcionamiento de las fuerzas armadas para que “nos ayuden con su profesionalismo, su honestidad, para enfrentar la inseguridad y la violencia, sin violar derechos humanos. Vamos a garantizar, al mismo tiempo, la seguridad y la vida”.¹²

En el artículo 4 de la Ley General de la Guardia Nacional se lee:

La Guardia Nacional es una institución policial, armada, civil, disciplinada, profesional y permanente, con autonomía técnica, operativa y de mando. Estará adscrita, con carácter de órgano administrativo descentrado, a la Secretaría cuyo titular ejercerá el mando originario.

Si la política de seguridad del gobierno federal considera como uno de sus principales ejes la creación de una nueva institución policial civil que tendrá a su cargo la aten-

¹² Véase la nota completa en <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/04/09/no-se-violaran-los-dh-con-la-guardia-nacional-garantiza-amlo-9106.html>>.

ción de delitos del fuero común y del fuero federal en todo el territorio nacional, propongo analizar algunos datos que permitan visualizar un panorama para los próximos años en materia de posibles violaciones graves a los derechos humanos, y es que la función policial, por su propia naturaleza, es proclive a que se comenten algunos actos arbitrarios por agentes que representan al Estado y cuyas facultades permiten el uso de la fuerza. Y aquí algunas preguntas que podemos abordar en este texto:

1. ¿Qué ha pasado, por lo menos durante los últimos años, con la participación de los militares y marinos haciéndose cargo de la seguridad pública?
2. ¿Han aumentado las violaciones a derechos humanos a partir de que se aumenta el estado de fuerza de militares y marinos en el espacio público?
3. ¿Es posible que la guardia nacional opere como un cuerpo de naturaleza civil, mientras la conducción de dicha institución depende de un general en activo con adscripción en la Secretaría de la Defensa Nacional?
4. Si la función policial en el contexto mexicano facilita la comisión de violaciones a los derechos humanos, ¿esto se potencializa cuando se trata de militares y marinos?
5. ¿Existen controles democráticos para la operación de la guardia nacional?

Algunas de las interrogantes se irán definiendo con el paso de los meses de trabajo

de la recién creada guardia nacional, pero hay algunos antecedentes que muestran algunos resultados de la militarización de la seguridad pública y del funcionamiento de instituciones policiales que no cuentan con mecanismos de control democrático que garanticen la rendición de cuentas.

La función policial y las violaciones a los derechos humanos

En el mes de julio de 2018 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos publicó la cartilla "Principales derechos y deberes de las y los elementos policiales en el ejercicio de sus funciones". Con respecto a las obligaciones de las policías, menciona:

1. Desempeñar sus funciones bajo los principios de legalidad, disciplina, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad y respeto a los derechos humanos y sus garantías, reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, así como de los instrumentos internacionales en la materia.
2. Servir con respeto, diligencia y honor a la sociedad, salvaguardar la vida e integridad física, así como los bienes de las personas, permitiendo el libre ejercicio de sus derechos, preservando el orden y la paz pública.
3. Prestar al auxilio que le sea posible a quienes estén amenazadas(os) de un peligro personal y, en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o personas conocidas de tal circunstancia.
4. En los casos de detenciones de delitos cometidos en flagrancia, presentar inmediatamente ante el Ministerio Público a quienes son presuntos(as) responsables.
5. Abstenerse de realizar la detención de personas sin cumplir con los requisitos constitucionales y legales previstos para ello.
6. Desempeñar con honradez, responsabilidad y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción, sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente.
7. Prevenir la comisión de delito y faltas administrativas que determinen las leyes.
8. Abstenerse de cometer actos de agresión física o verbal, intimidación o cualquier otro que lesione la dignidad de las personas.
9. Al momento de la detención de una persona, informarle a ésta sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
10. Usar el equipo a su cargo con el debido cuidado y prudencia en el cumplimiento de su deber, destinándolo exclusivamente al desempeño de sus funciones.
11. No utilizar su credencial o uniforme para obtener privilegios personales.
12. Usar en todo momento la persuasión verbal antes de emplear la fuerza y las armas.

13. En toda detención debe conducirse dentro del marco de la legalidad y el respeto a los derechos humanos, así como velar por la vida, la dignidad y la integridad física, psicológica y patrimonial del detenido y de la víctima.
14. Abstenerse de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia.

En las instituciones de seguridad, la situación se complica porque no basta con solicitar que las y los agentes sujeten su actuación a un código de comportamiento que difícilmente es viable cuando los propios derechos de los integrantes de la policía no son respetados, pues con frecuencia los horarios de trabajo exceden por mucho los que se establece como una jornada en la Ley Federal del Trabajo, la capacitación pocas veces ocurre en horario de servicio, etcétera.

Una violación a los derechos humanos se da cuando el Estado, en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal) y poderes (ejecutivo, legislativo o judicial), incumple sus obligaciones de (Centro ProDH, 2018):

- **Respetar.** El Estado debe realizar acciones que permitan el disfrute de los derechos humanos y omitir acciones que los impidan.
- **Proteger.** El Estado debe prevenir, cuidar y evitar que se violen derechos.

- **Garantizar.** El Estado debe prever mecanismos de justicia (verdad, reparación y medidas de no repetición) cuando se cometa alguna violación.
- **Promover.** Dar a conocer los derechos que tenemos de una manera culturalmente adecuada a todas y a todos.

Las violaciones a derechos humanos se presentan principalmente cuando funcionarias o funcionarios, servidores públicos o autoridades gubernamentales vulneran los derechos de personas, comunidades, grupo o colectivos.

Algunas de las violaciones más graves cometidas por agentes del Estado son: detenciones arbitrarias; tortura; trato cruel, inhumano y degradante; desaparición forzada; privación de la vida; y ejecución arbitraria, sumaria o extrajudicial.

De acuerdo con cifras presentadas en el "Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de justicia transicional en México", publicado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Centro de Investigación de Docencia Económicas (CIDE), el total de quejas presentadas ante la CNDH por autoridad en el periodo que comprende el año 2006 a 2018,¹³ la Secretaría de la Defensa Nacional tuvo 8 791 quejas que representaron el 29% del total, seguida de la Policía Federal con un total de 6 074 quejas que significaron una de cada cinco (20%) quejas presentadas en la CNDH en

¹³ Cifra total de quejas que comprende detención arbitraria; tortura; trato cruel, inhumano y degradante; desaparición forzada; privación de la vida; y ejecución extrajudicial por autoridad.

dicho periodo. En el caso de la Secretaría de Marina, se registraron 3 220 quejas, lo que representó el 11% del total.

De acuerdo con los datos referidos, el ejército y la policía federal (ahora guardia nacional) presentaron un preocupante incremento en el número de quejas presentadas ante la CNDH. Una de las razones del incremento de las quejas contra el ejército obedece al aumento en el número de efectivos destinados a tareas de combate al crimen organizado y, más recientemente, a tareas de seguridad pública realizadas en algunos lugares del país como Sinaloa, donde se volvió común ver soldados que abordan patrullas de policías municipales haciendo vigilancia que normalmente realizaba la policía local. Algunas expresiones de violencia grave cometida por agentes del Estado encargados de tareas de seguridad, militares, marinos y policías se exponen a continuación.

Las detenciones arbitrarias

De acuerdo con el Código Nacional de Procedimientos Penales, la policía puede detener a una persona bajo los siguientes supuestos:

1. La persona es sorprendida cometiendo un hecho delictivo (flagrancia).
2. La policía inicia una persecución de la persona de forma ininterrumpida porque tiene conocimiento de que cometió un hecho delictivo (flagrancia).
3. Una persona que vio los hechos y señala a la persona para que la policía la detenga (flagrancia).

4. La policía cuenta con una orden de aprehensión que emitió un juez penal.
5. En el caso urgente de que un fiscal emita una orden de aprehensión bajo el supuesto de que no es posible solicitarla a un juez con el fin de evitar que se evada la acción de la justicia.

Ante la puesta en marcha de un sistema penal acusatorio en donde el eje principal es la presunción de inocencia, la policía mexicana tiene ahora un gran problema: debe acreditar ante las fiscalías que ha detenido a las personas bajo el supuesto de flagrancia, y si bien la mayoría de los arrestos que llegan a judicializarse corresponden a esta modalidad, en un gran número de casos no logran demostrar su legalidad ante fiscales y jueces que califican la detención. Las razones pueden ser desde el diseño de operativos policiales tipo retén o revisión aleatoria, no hay parte acusadora, la historia de los agentes que realizan la puesta a disposición no coincide con los hechos que relatan, hasta la dificultad para realizar el informe policial homologado y la prontitud con que la persona es presentada ante la autoridad ministerial que en muchas ocasiones excede por mucho un plazo razonable.

Los arrestos en supuesta flagrancia han servido particularmente para legitimar la actuación de las autoridades, ya que transmiten la imagen de que la policía está realizando un trabajo eficaz de combate al delito (Amnistía Internacional, 2017), una consecuencia ante la necesidad de las instituciones de seguridad por

mostrar resultados, pasan por prácticas de simulación de flagrancia, siembra de evidencia y pasar por alto algunos requerimientos legales.

Por lo menos hay dos ópticas para visualizar el problema: el hecho de por sí grave de que se cometen violaciones a los derechos humanos de las personas detenidas, y la consecuencia en el proceso penal que se traduce en causas penales que no prosperan. La policía no ha sabido llevar ante la justicia a personas de las que incluso hay certeza de que han cometido un delito, pues una serie de errores de procedimiento policial impiden con frecuencia la judicialización de los casos.

La tortura

Uno de los casos más sensibles en nuestro país es la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Normal Isidro Burgos de Ayotzinapa. En un fragmento de la información recopilada por la periodista de investigación Anabel Hernández se puede leer:

Está tendido boca abajo y aún no comprende lo que le espera. Los minutos se hacen eternos, en cada tictac hay un nuevo dolor. Lo voltean boca arriba. Su cuerpo es una marioneta que los agentes manipulan como les place. Uno lo jala de los brazos con dirección a la cabeza para que su espalda quede pegada al piso, otro se sienta sobre su estómago y le pone una bolsa de plástico en la cabeza, mientras otro se sienta sobre sus piernas para inmovilizarlo por completo hasta que pierde el conocimiento (Cacho, González, Hernández *et al.*, 2016).

El testimonio describe, con horribles detalles, la tortura que dijo haber sufrido uno de los principales imputados por el crimen de la desaparición de los estudiantes. De acuerdo con su declaración, lo hicieron firmar que era el líder de la organización Guerreros Unidos y las lesiones las corrobora un dictamen pericial.

Y al parecer la tortura es una práctica recurrente en las instituciones de seguridad ante la incapacidad técnica para realizar investigación criminal e incluso, en ocasiones, simplemente como "castigo" a las personas detenidas por haberse "portado mal".

La tortura es el medio por excelencia que la policía mexicana utiliza para recopilar más información de un caso y de nuevo, además de tratarse de violaciones graves a los derechos humanos, el proceso penal se ve impactado de forma negativa para lograr sentenciar a personas que posiblemente sí participaron en hechos delictivos.

Las ejecuciones extrajudiciales

Una ejecución extrajudicial se produce cuando una autoridad pública priva arbitraria o deliberadamente de la vida a un ser humano, en circunstancias que no corresponden al uso legítimo de la fuerza (CNDH, 2016).

Algunos casos de privación del derecho a la vida por parte de agentes del Estado y que son, sin duda, emblemáticos de este tipo de violaciones graves, son los ocurridos en Tanhuato, Michoacán, y en Tlatlaya, Estado de México; este último, por cierto, perpetrado por integrantes del ejército mexicano.

En el caso de Tlaxiaco ocurrido en 2015, la CNDH logró acreditar que integrantes de la policía federal que participaron en un operativo para detener a supuestos miembros del Cártel de Jalisco, cometieron violaciones al derecho a la vida por el uso excesivo de la fuerza que derivó en la ejecución arbitraria de 22 personas entre otras graves violaciones a los derechos humanos. De los hechos documentados por la Comisión, es posible verificar que los agentes de la policía federal llevaron a cabo actos de venganza contra los que dijeron eran los sicarios responsables de haber derribado un helicóptero de las fuerzas federales apenas unos días atrás. ¿Cómo es que un agente del Estado, responsable de garantizar la integridad física incluso de las personas que detiene, comete un acto de venganza?, ¿qué lleva a los policías mexicanos a tener este tipo de comportamiento? Y aquí cabe recordar las palabras del jefe de la policía de Torreón en el año 2011: "¿Para qué interrogarlo?, ¡que le vaya a decir a San Pedro lo que hizo!";¹⁴ por cierto, dicho mando policial tiene un origen castrense y después de dirigir la policía en Torreón recibió la encomienda de la seguridad pública en Quintana Roo en donde continuó su carrera como titular en una institución policial.

En el caso de Tlatlaya, Estado de México, ocurrido la madrugada del 30 de julio de 2014, se dio un enfrentamiento entre civiles y elementos del 102 Batallón de Infantería del ejército. Murieron 22 personas y

14 Para revisar la nota completa de las declaraciones del general ver el enlace <<https://www.jornada.com.mx/2011/03/13/politica/007n1pol>>.

un soldado resultó con graves heridas, aunque inicialmente los hechos se presentaron como una acción exitosa de la Sedena que incluso fue aplaudida por el gobernador del Estado de México. Trabajos periodísticos revelaron que habían ocurrido ejecuciones extrajudiciales, lo que se corroboró con el testimonio de sobrevivientes (Centro ProDH, 2017).

La CNDH reconoció entre 12 y 15 víctimas de ejecución arbitraria y la PGR ejerció acción penal contra siete militares por el homicidio de ocho personas. Tres sobrevivientes fueron víctimas de tortura, malos tratos e intimidación para autoinculparse de integrar una organización delictiva y para que no hablaran de lo que vieron. El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez reveló que la unidad castrense involucrada en los hechos había recibido la orden de "abatir delincuentes en horas de oscuridad".

El caso resulta en un hito para el seguimiento de las posibles violaciones a los derechos humanos derivadas de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. El documento que el Centro Pro mostró corrobora lo que hasta ese momento era una fuerte sospecha: la respuesta de los integrantes de las fuerzas armadas contra grupos criminales tiene "permiso" por parte de sus titulares para tener una actuación mucho más violenta que la respuesta de instituciones policiales.

La desaparición forzada

En el marco de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, se en-

tiende por desaparición forzada "el arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad que sean obra de agentes del Estado, o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola de la protección de la ley" (Mastrogiovanni, 2014).

Posiblemente la expresión más lamentable y devastadora se puede encontrar en los rostros de los familiares de personas desaparecidas; no saben si su familiar sigue con vida o si ya falleció, no saben si está sufriendo y sólo tienen la certeza de que en los hechos participaron agentes del Estado, militares, marinos o policías.

En los últimos años las desapariciones, de acuerdo con los datos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), pasó de 647 casos en 2007 a 4 732 casos en el año 2016. Actualmente, según cifras reportadas por el propio Alejandro Encinas, Subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, el pasado mes de marzo de 2019 declaró que el gobierno heredó 40 000 personas desaparecidas,¹⁵ muchas de las cuales pueden catalogarse como desapariciones forzadas. A continuación, algunos casos emblemáticos en los que han participado agentes del Estado:

15 Véase la nota completa en <<https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/justicia/gobierno-heredo-40-mil-desaparecidos-asegura-alejandro-encinas-3226515.html>>.

- Nuevo León, en el año 2013, elementos de la marina detuvieron a un hombre de 33 años. Su padre presentó los hechos y luego llegó hasta el campamento de la Marina, enfrentó al capitán que participó en la detención, quien primero dijo que lo había detenido para interrogarlo y luego negó haberlo detenido. A los dos meses fue encontrado muerto. Por el hecho fueron procesados el capitán y cuatro subalternos hasta el 2016 (Centro ProDH, 2017).
- Veracruz, en el año 2016, elementos del ejército detuvieron a un hombre de 29 años. 24 horas después su camioneta apareció quemada y unos días más tarde su cuerpo sin vida fue encontrado con signos de tortura. Los hechos no han sido esclarecidos (Centro ProDH, 2017).
- Guerrero, en el año 2014, ocurre la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Normal Rural Isidro Burgos de Ayotzinapa. Entre los hechos más relevantes del caso se encuentran una serie de videos que muestran el traslado de los jóvenes en patrullas de la policía municipal, y hasta la fecha no se ha aclarado cuál fue la participación en el suceso de la policía federal y del ejército (Reveles, 2015).
- Morelos y Guerrero, en el año 2011, el joven Alan es privado de la libertad por un comando armado en una cancha de fútbol en Cuernavaca. Luego de la desaparición, el joven es encontrado por agentes de la policía municipal de Chilpancingo mientras

escapaba de una casa de seguridad. Los agentes lo trasladan a las instalaciones del Ministerio Público en Guerrero y de ahí Alan llama a sus padres. Cuando ellos llegan a recogerlo, unas tres horas después, el joven ya no está. Según su abogado, hay evidencia suficiente en el caso que demuestra que el propio agente del Ministerio Público entregó nuevamente al muchacho a miembros del crimen organizado. Finalmente, el cuerpo de Alan fue encontrado en una fosa clandestina en la carretera Zumpango-Iguala (Mastrogiovanni, 2014).

En cada una de las modalidades de violaciones graves a los derechos humanos con la participación de quien tiene la tarea de proteger a las personas, se puede verificar el impacto en las familias, en las comunidades, en las personas que fueron testigos; y en quienes han documentado casos similares, la sensación es de desesperanza, de derrota, de terror, de indignación y de frustración.

Los datos son contundentes, y por varias fuentes es posible afirmar, en la medida en que ha aumentado la participación de militares y marinos, ya sea como mandos en instituciones policiales o bien como fuerzas armadas desplegadas en las localidades, el notable incremento de violaciones graves a los derechos humanos.

El futuro no es alentador en la medida en que la guardia nacional sea controlada y comandada por altos mandos militares y desde la Secretaría de la Defensa Nacional. Es importante garantizar su naturaleza civil

y desprenderla lo más pronto que se pueda del estilo militar y sustituirlo por uno civil de gerencia policial.

El pasado 11 de mayo de 2020 se publicó el Acuerdo en que se dispone de la fuerza armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.¹⁶

El Acuerdo instruye al *Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional*; es decir, que aunque deben ejecutar tareas de seguridad pública como primer respondiente, las fuerzas armadas no están subordinadas a las autoridades civiles. Adicionalmente, el Acuerdo establece que *las tareas que realice la Fuerza Armada permanente, en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda*; en otras palabras, se supervisarán ellos mismos. En mi opinión, si las funciones que van a suplir las fuerzas armadas son las policiales, debemos hablar de la supervisión en la policía.

El órgano interno de control en las instituciones de seguridad, con frecuencia se denomina también Asuntos Internos, Inspectoría General o Supervisión General, y hace referencia a un área que recibe, investiga e integra expedientes con el objetivo

16 Para revisar completo el acuerdo véase el enlace <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020>.

de probar si se ha cometido una conducta desviada de la norma por una de las personas que son parte de la institución.

Además de las estrategias de control al interior de las instituciones, existe también una figura que ha demostrado que es posible mejorar los niveles de legitimidad y confianza en la policía: los mecanismos de supervisión civil, que son organismos externos a la institución que realizan procesos de control democrático de su actuación y, además, revisan y sugieren modificaciones a los planes de formación.

De acuerdo con los datos de la Asociación Nacional de Supervisión Civil de la Policía (NACOLE), existen más de 144 mecanismos de supervisión civil en Estados Unidos.¹⁷ Los primeros esfuerzos iniciaron entre 1920 y 1960 y se lograron implementar algunos sistemas de revisión de quejas contra la policía; entre 1970 y 1980 surgen los primeros modelos de supervisión que investigan casos de abuso policial, y a partir de 1990 existen varias figuras que incorporan la recepción de quejas, la investigación de casos y la revisión de procesos institucionales.

Ahora bien, en un país con una cultura altamente punitiva como México, donde la confianza a las policías municipales está por debajo del 40% y el 67.9% considera que esta autoridad es corrupta, sólo por debajo de la policía de tránsito con 76.6% según la Encuesta Nacional de Victimización

17 Consultese el documento completo en <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/nacole/pages/161/attachments/original/1481727974/NACOLE_AssessingtheEvidence_Final.pdf?1481727974>.

y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 de INEGI¹⁸ y donde la política de seguridad pública que emana desde el gobierno federal sigue promoviendo que sean las fuerzas armadas quienes se hagan cargo de la seguridad pública, ¿por qué es tan importante hablar de supervisión civil?

La supervisión civil tiene por objetivo mejorar la confianza en las instituciones encargadas de la aplicación de la ley, asegurar mecanismos accesibles para presentar quejas en su contra, promover investigaciones justas, incrementar la transparencia y disminuir las conductas indebidas.

Se pueden identificar, al menos, tres tipos de mecanismos de supervisión civil de las instancias de seguridad:

- **Enfocados a la investigación de casos.** Imaginen ustedes una instancia independiente integrada por personas especialistas, acompañando la investigación de casos de mala conducta que puede verificar que el proceso de investigación y sanción haya ocurrido bajo parámetros de justicia para las partes.
- **Enfocados en la revisión de procesos.** Imaginen ahora una instancia independiente que colabora en la revisión de procedimientos policiales constantemente para contribuir a que se desarrollen y adecuen de forma permanente en beneficio de los derechos humanos de todas las personas y el incremento de la eficiencia de la función policial.

18 Véase los resultados de la encuesta en <<https://www.inegi.org.mx/temas/percepciondes>>.

- **Enfocados en monitorear y auditar procedimientos, programas de entrenamiento.** Imaginen, por último, una instancia independiente que hace seguimiento y auditoría de los procesos y sugiere modificaciones a los programas de capacitación que resulten fundados en evidencia.
- **Desarrollar un sistema de alerta temprana.** En la medida en que la guardia nacional logre establecer un mecanismo de control interno de la actuación policial que tenga un funcionamiento preventivo y no sólo reactivo y de represión de la mala conducta, estará en posibilidad de evitar un mayor número de violaciones graves a los derechos humanos que, de acuerdo con la experiencia internacional, pueden ser detectadas con antelación por medio de mecanismos oportunos que alertan desviaciones leves a las normas.

La guardia nacional debería contar con controles democráticos, por ejemplo:

- **Mecanismo de supervisión civil.** Instancia externa e independiente que garantiza, entre otras cosas, que su proceso de responsabilización (o proceso disciplinario) no tenga espacio para la discrecionalidad.
- Además del registro de detención que ahora se establece de acuerdo con una de las leyes secundarias de la guardia nacional, sería muy importante **desarrollar un sistema que permita el acceso a un abogado desde los primeros momentos de la detención.**
- **La Ley Nacional para el Uso de la Fuerza** deberá contar con un reglamento y un protocolo que permitan establecer a los integrantes de la guardia nacional el equipamiento necesario y el procedimiento paso a paso para hacer uso de la fuerza.
- **Procesos de aprendizaje al interior de la guardia nacional,** por ejemplo, retroalimentación entre la escuela encargada de formar a los nuevos agentes de la guardia y los comandantes que tienen a su cargo la operación.

Las instancias policiales son civiles e idealmente sus agentes han sido debidamente capacitados durante años para el trato con civiles en problemas civiles. Las fuerzas armadas, en cambio, tienen formación castrense y su deber es acatar órdenes en contextos bélicos de alto riesgo. Adicionalmente, las instancias policiales han abierto espacios de diálogo con la ciudadanía que nos permiten saber cómo operan (unas más y otras menos); los juicios a los que deben someterse en caso de abuso policial son civiles y la información es pública. En contraste, las fuerzas armadas son altamente herméticas y suelen postergar (a veces por años) las explicaciones sobre su actuar, muchas veces escudándose en que son asuntos de seguridad nacional, pero si son llamados a cumplir con deberes de seguridad pública y como primer respondiente, deberíamos saber cómo operan, deberían tener registros claros sobre el uso de la fuerza y deberían ser sometidos a mecanismos transparentes en caso de cometer abuso del uso de la fuerza pública.

Considerando la actuación de las fuerzas armadas desde que fueron llamadas a cumplir tareas de seguridad pública, es urgente establecer mecanismos de supervisión civil. Para contextualizar esta urgencia, en su Diagnóstico en Materia de Tortura y Malos Tratos publicado en 2019, la Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que en un periodo de 10 años (2006-2016) habría recibido casi 10 000 denuncias de abusos cometidos por miembros del ejército. Dentro de éstas, habría más de 100 casos de violaciones graves a derechos humanos cometidas por militares. En julio de 2017, la Unidad Especializada de Investigación del Delito de Tortura federal informó de 1 847 investigaciones iniciadas contra integrantes del ejército, de las cuales había judicializado sólo 443. En 2016, el ejército informó a Amnistía Internacional que no se había suspendido del servicio a ningún soldado por violación o abusos sexuales entre 2010 y 2015; mientras que en la marina sólo se habría suspendido a cuatro elementos. El informe indica también que uno de los marinos fue suspendido sólo temporalmente, y se reintegraría una vez cumplida su pena de prisión.¹⁹

Al tener acceso a más información sobre la actuación policial e incluso auditar los procesos, los mecanismos de supervisión civil son una vía lógica para la rendición de cuentas de las instituciones de seguridad.

La supervisión civil debe estar orientada a garantizar los derechos de las víctimas del uso desproporcional de la fuerza

pública, así como a asegurar que los agentes señalados como supuestos perpetradores sean sometidos a mecanismos justos y transparentes que les permitan defenderse cuando sean inocentes, es decir, les da certeza jurídica y, sobre todo, se trata de evitar la repetición de estos hechos y evitar que sean prácticas institucionalizadas.

Conclusión

Si las fuerzas armadas van a cumplir con la función de la seguridad ciudadana en el ámbito local, se harán cargo como primer responsable de delitos tales como robo a casa habitación, robo a las personas y robos a comercio, además de faltas administrativas, como por ejemplo, consumir alcohol o drogas en la vía pública, tirar basura en lugares prohibidos, hacer necesidades fisiológicas en la vía pública y otras conductas que, de hecho, ocupan la mayor parte del tiempo de las policías locales; por lo tanto, las fuerzas armadas deberían estar bajo controles democráticos propios de las tareas de seguridad ciudadana. Nuestra propuesta: los mecanismos de supervisión civil.

La guardia nacional, el ejército mexicano, la marina armada de México, las policías estatales y las policías municipales, tienen la muy importante responsabilidad de proteger a las personas, y una vez más tienen la oportunidad de comenzar un proceso de reforma policial democrática cuyos ejes fundamentales sean:

- Los derechos de las y los integrantes de las instituciones.
- Los derechos humanos de todas las personas.

¹⁹ El informe completo de la CNDH se puede leer en el enlace <<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-11/Diagnostico-Tortura-2019.pdf>>.

- La disminución de la discrecionalidad en la toma de decisiones.
- La implantación de sistemas de gestión policial efectiva.
- La transparencia y la rendición de cuentas.

Miguel Garza. Director de Investigación Aplicada en Policía, del Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC INSYDE.

Correo electrónico: <mgarza119@hotmail.com>.

Referencias

- Amnistía Internacional (2017), *Falsas sospechas, detenciones arbitrarias por la policía en México*, Londres, Amnistía Internacional Ltd.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (2017), *Perpetuar el fallido modelo de seguridad. La ley de seguridad interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos*, México, Centro ProDH.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (2018), *Manual sobre documentación de violaciones a los derechos humanos*, México, Área de Educación del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.
- CNDH (2015), Resultados de la investigación realizada con motivo de los hechos acontecidos el 22 de mayo de 2015 en el "Rancho del Sol", Municipio de Tanhuato, Michoacán.
- CNDH (2018), *Cartilla derechos y obligaciones de la policía*, CNDH, 1, 7.
- López Ayllón, Sergio, Javier Marín Reyes, Javier Cruz Angulo Nobara et al. (2018), *Estudio para elaborar una propuesta de política pública en materia de justicia transicional en México*, Ciudad de México, CIDE.
- Lydia Cacho, Sergio González Rodríguez, Anabel Hernández et al. (2016), *La ira de México*, México, Debate.
- Mastrogiovanni, Federico (2014), *Ni vivos ni muertos. La desaparición forzada en México como estrategia de terror*, México, Grijalbo.
- Muñoz, Alma E., Alonso Urrutia y Emir Olivares (2019), "No se violarán los DH con la guardia nacional", AMLO, *La Jornada*. Disponible en <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/04/09/no-se-violaran-los-dh-con-la-guardia-nacional-garantiza-amlo-9106.html>>.
- Reveles, José (2015), *Échale la culpa a la heroína*, México, Grijalbo.