

## **Palabras de Jan Jarab, Representante en México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, para la Tercera reunión de acercamiento y reflexiones: La seguridad interior desde la perspectiva de los derechos humanos, en el Senado de la República**

**26 de enero de 2017**

Distinguidas senadoras y senadores, diputadas y diputados,

Representantes del poder ejecutivo,

Especialistas invitados,

Muy buenas tardes a todos y todas.

Es un honor para mí estar con ustedes en esta importante discusión en torno a la seguridad interior y el papel de las Fuerzas Armadas en el contexto de un estado democrático. Agradezco al Senado la gentil invitación a la Oficina para participar en esta importante y trascendente audiencia.

Si me permiten, haré una breve introducción sobre el rol de nuestra Oficina. La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha estado estrechamente involucrada en varios de los procesos constitucionales y legislativos del Congreso mexicano en favor de los derechos humanos. Nuestra Oficina ha jugado siempre un rol constructivo, contribuyendo a la mejora del marco normativo en México. Aunque sabemos que hay una brecha entre dicho marco normativo (que sigue mejorando) y su implementación, no hemos caído en el fatalismo: estamos convencidos que -más temprano que tarde- las mejoras legislativas tendrán un tangible impacto en la realidad.

Esta introducción me parece necesaria para contextualizar las preocupaciones que tenemos sobre la intención de establecer un marco normativo sobre seguridad interior que incluye la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad.

México enfrenta un problema muy serio de inseguridad, violencia y criminalidad, del crimen organizado. Con quince años de presencia en México, nuestra Oficina está consciente de los desafíos y no subestima el daño y el dolor que ha provocado el crimen, particularmente el crimen organizado. Sabemos de su capacidad para provocar, incrementar y agravar hasta límites insospechados la violencia, al igual que de su capacidad para infiltrar, capturar y someter a las instituciones del Estado. Sí, es un gran problema.

También estamos conscientes de los retos que implica que la nación vecina –los Estados Unidos– sigue representando un gran mercado para la droga, al tiempo que se insiste en una política prohibicionista. Además, conocemos que la fácil adquisición de armas en los Estados Unidos ayuda a aumentar la capacidad de fuego de las bandas delincuenciales en México. Finalmente, no ignoramos que la sociedad tiene el derecho a estar segura y le demanda con toda legitimidad a las autoridades prevenir los delitos y disminuir los índices de criminalidad.

La inseguridad, la violencia y la criminalidad constituyen un triángulo que lesiona y compromete seriamente la vigencia de los derechos humanos. Los organismos internacionales de derechos humanos lo sabemos y por ello hemos expresado reiteradamente que las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos humanos consagradas por el derecho internacional imponen a los Estados el deber de adoptar las medidas administrativas, legislativas o de otra índole que resulten indispensables para hacer efectivos los derechos y libertades reconocidos internacionalmente.

Hace poco más de diez años el Estado mexicano tomó la decisión de enfrentar los serios y muy graves problemas de inseguridad, criminalidad y violencia recurriendo a sus Fuerzas Armadas, en razón de la credibilidad de las mismas y la debilidad estructural de las corporaciones civiles. Dicha decisión no atendió una de las principales preocupaciones de los organismos internacionales de derechos humanos: la participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad que incumben exclusivamente a las autoridades civiles. De manera constante se ha dicho que las Fuerzas Armadas carecen de la formación y especialización funcional adecuada para combatir la inseguridad y la violencia de manera eficiente y con estricto apego a los derechos humanos.

A poco más de un año de adoptada la decisión de combatir la criminalidad mediante el despliegue de las Fuerzas Armadas, en febrero de 2008, al término de su visita a México, la entonces Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, la Señora Louise Arbour, sostuvo:

*Quiero enfatizar que la primera obligación del Estado es proteger y defender la vida y la seguridad física. En una situación de serios desafíos a la autoridad del Estado de parte de organizaciones fuertemente armadas y de severas deficiencias en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, incluyendo una corrupción extendida, reconozco el dilema al que se enfrentan las autoridades en el cumplimiento de su responsabilidad por proteger. Sin embargo, utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado —en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas (...). La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo.*

Así se dijo al inicio. ¿Cuál es la experiencia empírica? Hoy podemos afirmar que la decisión entonces tomada ha estado lejos de alcanzar el objetivo que se planteó de mejorar la seguridad de la población. Las estadísticas son contundentes. Los niveles de violencia, expresados por ejemplo en índices de homicidios, hoy son mucho más elevados que los contabilizados antes de 2006; en 2016 incrementaron de nuevo. Las desapariciones registradas han llegado a casi 30 mil.

Es indudable que la imposibilidad de alcanzar el objetivo previsto no responde sólo a las limitaciones en formación y especialización funcional de una fuerza castrense, sino también a la gran resiliencia del crimen organizado, la persistente debilidad de las corporaciones civiles y la falta de investigación y sanción de los delitos cometidos, resultando en un círculo vicioso de impunidad. ...Pero también hay que reconocer que el paradigma militar que aboga en vencer o neutralizar al enemigo no es el idóneo para la protección de las personas.

Adicionalmente, el despliegue de las fuerzas militares provocó una multiplicación de las violaciones graves a los derechos humanos. Las 164 recomendaciones de la CNDH hacia las

Fuerzas Armadas en la última década y otras violaciones documentadas por organismos internacionales, incluida nuestra Oficina, y por la sociedad civil son prueba de ello.

Nuestra Oficina también es consciente del sufrimiento que la estrategia adoptada ha tenido para aquellos cientos de militares que han resultado muertos y heridos en el cumplimiento de las funciones encomendadas, con la consecuente afectación que ello ha representado para sus familias.

Senadoras y senadores, diputadas y diputados,

La decisión que se tomó hace diez años tuvo efectos indeseables y no previstos. Hoy se necesita una discusión y decisión responsable para evitar tales efectos indeseables.

En contraste con otras reformas, que pueden representar una mejora significativa para hacer efectivos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas, las iniciativas que estamos discutiendo son una fuente de preocupación para nuestra Oficina, y quiero explicar con nuestras razones.

Hay un argumento de principio: La ley estaría dando un marco legal para la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad que deben ser competencia exclusiva de las autoridades civiles.

Además, tenemos la preocupación en que una ley que otorgue estas competencias a las fuerzas militares corre el riesgo de petrificar un rol impropio de las Fuerzas Armadas. Esto es, reafirmar un estatus quo en el ejercicio de tareas que, incluso en palabras de funcionarios de la Secretaría de la Defensa Nacional, “desnaturalizan” a las Fuerzas Armadas.

Se puede entender que las Fuerzas Armadas desean el respaldo de un marco normativo en las tareas que hoy ejercen. Sin embargo, la ley podría tener un efecto impensado e indeseado incluso para las propias Fuerzas Armadas. Existe el riesgo de que la ley sea interpretada por la sociedad mexicana como una reafirmación del rol protagónico de las Fuerzas Armadas en la prevención y combate a la delincuencia organizada.

Hay también una dimensión muy práctica: ¿Cuál será el efecto de la ley ante las transformaciones necesarias? Existe un amplio consenso sobre la necesidad de fortalecer las corporaciones policiales: nuestra preocupación es que la ley podría operar como un desincentivo para la profesionalización de las instituciones civiles, incluso por sus posibles efectos presupuestales, lo que haría más difícil el regreso de las fuerzas militares a los cuarteles.

Cuando el actual Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos Zeid Ra'ad Al Hussein visitó México en octubre 2015, las autoridades le dijeron que la utilización de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad había sido inevitable porque las policías han sido insuficientes. Sin embargo, también le expresaron su compromiso con el fortalecimiento de las policías, mismo que permitiría a los militares retirarse de las calles y de las tareas de seguridad.

La Oficina reconoce los procesos de transformación en curso, tales como la reforma policial y la instauración de la fiscalía general y de los sistemas nacionales de transparencia y combate a la corrupción. Al tiempo que alentamos a la pronta consolidación de estos procesos, exhortamos a la emisión de una ley general sobre el uso de la fuerza. Sin embargo, llama la atención que

mientras estos procesos siguen en curso, el que nos convoca el día de hoy parece que se ha privilegiado, lo que estaría mandando una señal al público sobre el orden de las prioridades.

Nuestra Oficina subraya la necesidad de una transición. Seguimos convencidos que en la lucha contra la criminalidad cualquier medida de despliegue militar –y mismo policial– que no vaya acompañada de una política integral de lucha contra la impunidad no va a tener el efecto deseado. En un país con altísimas tasas de impunidad, no será el involucramiento de las fuerzas militares en tareas propias de las autoridades civiles lo que desincentivará al crimen, sino la certeza de su persecución y castigo penal.

Somos realistas: Sabemos que las Fuerzas Armadas no pueden regresar a sus cuarteles de un día para otro, pues dejarían un vacío que sería llenado por el crimen organizado; sin embargo, se necesita una ruta de salida, gradual y medible.

Finalmente, hay también otra dimensión que nos preocupa: No nos parece idóneo resolver un problema de más de una década sin un diagnóstico público que vaya más allá de la necesidad de proveer certeza a una institución. Es muy positivo tener esta audiencia en el Senado, pero nuestra Oficina está convencida que es necesaria una discusión aún más amplia, no sólo sobre el rol de las Fuerzas Armadas, sino sobre el modelo de seguridad que el país desea y merece.

El Alto Comisionado Zeid Ra'ad Al Hussein, con ocasión de su visita a México en 2015 y después en sus recomendaciones publicadas en octubre 2016, recomendó promover un enfoque de seguridad ciudadana, enfatizando la protección de la vida y de los derechos humanos. La respuesta del Gobierno fue bastante favorable.

De hecho, el Alto Comisionado no fue el primero que insistió en un cambio de paradigma, ya en el pasado lo hizo, por ejemplo, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad... Sí, México tiene voces que pueden servir de conciencia pública, incluidas especialmente las de sus víctimas, a quienes espero el Congreso invite a sus audiencias.

Senadoras y senadores, diputadas y diputados,

Si a pesar de todo lo anterior el Estado mexicano decide adoptar una legislación sobre seguridad interior que reconozca la participación de las Fuerzas Armadas en tareas que le son impropias, es indispensable que a efecto de aminorar sus consecuencias negativas en materia de derechos humanos se garantice que la misma:

1. No implique una suspensión de derechos.
2. Sea compatible con los compromisos y obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia de derechos humanos.
3. Parta de supuestos claros, precisos y taxativos de instrumentación.
4. Obligue a especificar las causas y objetivos.
5. Defina medidas estrictamente necesarias, adecuadas y proporcionales a la situación que se pretende enfrentar.
6. Establezca que el llamado a las fuerzas militares sea el último recurso.
7. Defina de manera clara que las Fuerzas Armadas no pueden participar en tareas relacionadas con la investigación de los delitos, la regulación de las migraciones o actividades de inteligencia civil.
8. Establezca el retiro gradual, medible y con plazos definidos de las Fuerzas Armadas.

9. Prevea que cualquier involucramiento de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública deberá tener una vigencia temporal breve y precisa.
10. Tutele que los despliegues militares se desarrollen bajo la coordinación y control efectivo de las autoridades civiles.
11. Contemple las obligaciones a cargo de los tres órdenes de gobierno.
12. Establezca mecanismos de rendición de cuentas reforzados, tanto internos como externos, que aseguren una supervisión rápida, independiente, imparcial y exhaustiva de las violaciones a los derechos humanos.
13. Defina estrategias especiales de supervisión por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
14. Precise la adopción de medidas específicas para garantizar el trabajo de las y los periodistas y de las y los defensores de derechos humanos.
15. Informe a la población de las medidas adoptadas y de las posibilidades y vitrinas para denunciar de forma segura y sin temores cualquier abuso.
16. Instrumente políticas especiales para la atención y garantía de los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos.
17. Transparente e informe de manera constante el resultado de las acciones desplegadas y de los operativos implementados.

Estoy consciente que en las diversas iniciativas hay algunos elementos de estas condiciones. Sin embargo, a nuestra Oficina le parece indispensable la inclusión de todas, en forma mucho más robusta.

Amigas y amigos,

Hace cien años México decidió poner fin al conflicto armado y aspiró a construir una sociedad más justa y equitativa. Una de las herramientas para pacificar el país consistió en la definición de un nuevo pacto político que se le encomendó a un grupo de legisladores que tuvieron la audacia de dar al mundo la primera constitución en la que se consagraron los derechos sociales. Un siglo después, el Congreso mexicano tiene en sus manos la posibilidad de conmemorar la efeméride definiendo el rumbo legislativo que tomará la respuesta del Estado ante el reto que supone la violencia, la inseguridad y la criminalidad que enfrenta, realizando una consulta participativa e inclusiva.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reitera su deseo de prestar la asistencia y cooperación técnicas que precise el Estado mexicano para cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, colocando a las y los titulares de derechos en el centro de sus actividades.

¡Muchas gracias!