

Discurso

Palabras de Jan Jarab, Representante en México de la ONU-DH, durante la audiencia sobre el proceso de reforma constitucional en materia de Guardia nacional

Cámara de Diputados

10 de enero de 2019

Estimadas Senadoras y Diputadas,

Estimados Senadores y Diputados,

Antes que nada, quiero agradecer la gentil invitación realizada a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México a participar en esta audiencia y el interés por mantener un diálogo con nosotros durante todo el proceso legislativo. Así mismo, saludamos que se haya invitado a una gran pluralidad de voces a estas audiencias, aunque creemos que hay más voces que deben ser incluidas, como son las víctimas de la violencia. Esperamos que esta apertura al diálogo se extienda también a otro punto de agenda del anunciado periodo extraordinario de sesiones, el de prisión preventiva oficiosa. Como Ustedes saben, mi intervención de hoy será de hecho la cuarta en torno al tema de la Guardia Nacional: la Oficina envió una primera comunicación el 21 de noviembre; después tuve la oportunidad de exponer nuestra posición en la primera audiencia en la Cámara de Diputados el 11 de diciembre, y posteriormente, el 19 de diciembre, enviamos otra carta acompañada de un documento técnico. Nos parece justo reconocer que algunas de nuestras observaciones han sido retomadas en el Dictamen.

También quiero enfatizar nuestro rol como Oficina del Alto Comisionado consiste en compartir la valoración del sistema internacional de derechos humanos sobre la propuesta constitucional que se discute; en ofrecer nuestra cooperación técnica, y ser siempre francos respecto de los motivos de preocupación que identificamos desde un enfoque de derechos humanos.

Desde la audiencia precedente en la que participé han ocurrido dos hechos importantes. Por un lado, los mencionados cambios en el Dictamen (algunos de ellos positivos, lo reitero). Y, por otro lado, las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Alvarado Espinoza y otros contra México” y “Trueba Arciniega y otros contra México” - casos de desaparición forzada y ejecución extrajudicial perpetrados por militares en tareas de seguridad. Por su relevancia para el objeto de esta audiencia, y en razón de su carácter obligatorio para el Estado mexicano, me permito citar uno de párrafos más relevantes albergado en una de dichas sentencias. Dice la Corte Interamericana en el caso “Alvarado”:

182. [...] La Corte reafirma que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana deben estar primariamente reservados a los cuerpos policiales civiles. No

obstante, cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las fuerzas armadas debe ser:

- a. Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;*
- b. Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;*
- c. Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y*
- d. Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.*

El modelo concebido en el Dictamen no responde a los parámetros convencionales establecidos por la Corte Interamericana. En efecto, la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad que se concibe no sería *extraordinaria*, pues normaliza lo que debe ser excepcional, hace permanente lo que debe ser temporal y amplía indebidamente una labor que debe estar circunscrita a criterios de estricta necesidad. Dicha actividad se concibe preponderante, no subordinada; principal y no complementaria. Tampoco está debidamente regulada ni es fiscalizada apropiadamente.

En este contexto, la Oficina mantiene y reitera su preocupación basada en cuatro elementos centrales de la propuesta:

- Primero, que el Dictamen no brinda garantías de no repetición ni permite inferir que no volverán a suceder las graves violaciones de derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas en el pasado.
- Segundo, que la fusión de la Policía Federal con las policías militares debilite los esfuerzos de construir y fortalecer a las corporaciones civiles, que – según nuestra Oficina y otras instancias internacionales de derechos humanos- el país necesita (de hecho, de una lectura del Dictamen aún no nos queda claro cuál sería el futuro de la actual Policía Federal, si se integraría en su conjunto a la Guardia Nacional, si subsistiría así sea de forma reducida, y de ser así, con qué funciones...).
- Tercero, la preocupación por el impacto que en la investigación del delito y el sistema de justicia penal llegaría a tener la reforma.
- Y cuarto, la preocupación por la idoneidad y la efectividad de la medida propuesta para abordar la inseguridad. Desde que comenzó el despliegue de las fuerzas armadas en tareas de seguridad la violencia en el país se ha disparado, por lo que ésta no parece la forma idónea de lograr seguridad.

Estas preocupaciones se agudizan por la pretensión de consagrar el modelo en la Constitución.

Ahora bien, de manera específica, el Dictamen aprobado es problemático desde una perspectiva de derechos humanos en varios de sus componentes. El tiempo no me permitirá ser lo exhaustivo que amerita el tema. A título ejemplificativo me permito enunciar diez motivos concretos de preocupación, algunos de los cuales se encuentran desarrollados en nuestra comunicación del 19 de diciembre:

1. La Guardia Nacional mantiene una adscripción al ramo de la Defensa Nacional por un plazo máximo de cinco años, lo cual trastoca la línea inmediata de autoridad civil al inicio de su gestión. Coincidimos con los otros actores que han insistido que la Guardia tendría que estar bajo mando directo civil.
2. Como anticipado, es particularmente preocupante la modificación que propone el Dictamen al primer párrafo del artículo 21 constitucional, para establecer que la Guardia Nacional tendrá competencia para investigar delitos.. Esta modificación debe leerse de manera conjunta con el artículo segundo transitorio. Los estándares internacionales restringen la competencia de la jurisdicción militar no sólo al juzgamiento sino también a la investigación de los delitos. Además, el Dictamen establezca que la Guardia Nacional, en su labor de investigación del delito, actuará únicamente bajo la “conducción jurídica” del Ministerio Público Federal y se excluye el mando. En este sentido, se estaría dando una nueva competencia a integrantes de las Fuerzas Armadas para realizar actos de investigación ante cualquier tipo de delito, sin que dichos actos pudieran ser materialmente controlados por la autoridad civil y sin que los integrantes de las Fuerzas Armadas rindan cuentas ante las autoridades civiles por las conductas desplegadas en la realización de estos actos.
3. El Dictamen desconoce el carácter excepcional, restringido y extraordinario de la jurisdicción militar pues circunscribe la competencia de las autoridades civiles para investigar y sancionar los delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional cuando éstos son cometidos “en el ejercicio de las funciones establecidas en el párrafo décimo primero del artículo 21”; entonces se entendería que si los integrantes de la Guardia Nacional cometen delitos que no estén ligados al ejercicio de las funciones previstas en dicho párrafo, dichos delitos serían investigados y juzgados por autoridades militares. Además, tratándose de faltas administrativas, las autoridades militares tendrían competencia para conocer también de conductas desplegadas por los elementos civiles adscritos a la Guardia Nacional, lo cual abonaría a un proceso de “militarización” de lo que hoy es civil, en sentido opuesto y regresivo a lo que desde los organismos internacionales hemos planteado.
4. El Dictamen abre la posibilidad de detener a una persona en instalaciones militares, contrario al objeto inicial expresado en la iniciativa e incluso en el proyecto de Dictamen.
5. El Dictamen sigue sin incluir el reconocimiento incondicionado de la competencia de la Corte Penal Internacional, tal y como se planteaba originalmente en la iniciativa.

6. La Ley que regularía a la Guardia Nacional contendría mecanismos de evaluación, más no de rendición de cuentas, indispensables para inhibir la comisión de abusos y deslindar jurídicamente las responsabilidades.
7. El Dictamen prevé insuficientes mecanismos de control político a cargo del Congreso.
8. Una misión tan relevante como lo es la relativa al régimen de fortalecimiento de las corporaciones civiles coloca plazos laxos que debieran ajustarse y es imprecisa en torno a sus objetivos y formas de alcanzarlos.
9. De acuerdo con los artículos transitorios, los ajustes a realizarse y que se deriven de las evaluaciones formuladas se limitan a su dimensión normativa, sin incluir otras de distinta naturaleza como las de política pública o de corte presupuestal.
10. La Oficina saludó desde que se presentó la iniciativa, la pretensión de regular el uso de la fuerza y el registro de detención e hizo una invitación a robustecer dicho objetivo. Sin embargo, el Dictamen sigue sin contemplar en el artículo 73 la facultad explícita del Congreso para legislar en ambas materias con un alcance nacional.

Por las anteriores motivos, y otros que por razones de tiempo no es posible referir, la ONU-DH reitera su invitación para que la que muy probablemente será la definición constitucional más relevante que adopte la presente legislatura en materia de seguridad se realice de manera pausada y reflexiva y en estricto apego a los compromisos internacionales de derechos humanos adoptados por el estado mexicano. Para este objetivo, la Oficina refrenda su plena disposición de seguir brindando su asistencia y cooperación técnicas al honorable Congreso de la Unión.

Gracias por su atención.