

Palabras de Jan Jarab, Representante de ONU-DH en México, durante la Audiencia sobre Estrategia de Seguridad (Guardia Nacional)

Cámara de Diputados

11 de diciembre 2018

Estimadas Diputadas, estimados Diputados,

Muy buenos días a todas y todos. Antes que nada, quiero agradecer la gentil invitación a la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para participar en esta importante audiencia. Por favor, no consideren este agradecimiento como una mera formalidad: la Oficina valora profundamente que su opinión sea considerada por el Congreso como una contribución relevante.

I. Introducción

Quiero también reconocer el tamaño del desafío que enfrenta México y su nuevo Gobierno en materia de seguridad. Un desafío heredado, porque la grave situación en materia de seguridad (y en materia de derechos humanos) ha sido causada por quienes instrumentaron las estrategias de seguridad anteriores. En 2018 los homicidios han llegado a los niveles más altos desde el inicio del siglo; el crimen organizado ha infiltrado a muchas autoridades públicas. Y los indicadores en materia de derechos humanos son igualmente preocupantes: desde 2006, el número de casos de desaparición, tortura, ejecución extrajudicial, detención arbitraria, violencia en contra de periodistas y defensores, así como el desplazamiento interno se dispararon. El país tiene, hoy por hoy, la cifra abrumadora de más que 38 mil personas desaparecidas oficialmente registradas, tiene centenares de fosas clandestinas... Es este el tamaño del desafío que enfrentan las nuevas autoridades federales.

Como Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos queremos ser útiles; queremos ser constructivos; queremos contribuir creativamente a la salida de esta crisis innegable.

¿Cómo podemos contribuir? La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene, a nivel global y en el mismo México, el conocimiento de los impactos de varios de los modelos en política de seguridad en la realización de los derechos humanos – o, para ser más precisos, de sus impactos en la generación de contextos que inhiben o auspician la comisión de violaciones a los derechos humanos. Esta es nuestra prioridad: favorecer un paradigma de política de seguridad que proteja a la población y garantice el respeto a los derechos humanos.

El concepto “derechos humanos” no debe ser sólo una figura retórica, sino algo de importancia tangible. Ayer, 10 de diciembre, hemos conmemorado el 70 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos – y en el contexto de las políticas de la seguridad y del uso de fuerza tenemos que reflexionar sobre algunos de los derechos más fundamentales, el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad (Artículo 3 de la Declaración), del derecho de no ser sometido a la tortura o penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (Artículo 5), el derecho de no ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado (Artículo 9), esto es, de aquellos que nos “liberan del temor”, al que hace referencia el mismo texto de la Declaración.

Desde nuestra perspectiva, el cambio de paradigma de seguridad prometido por el actual Presidente de la República en su campaña electoral significó una fuente de esperanza. Queremos que conserve ese significado. Por eso, coincidimos con varios cambios de enfoque contenidos en su estrategia de seguridad. Es decir, la Oficina coincide plenamente con:

- el anhelo de materializar la paz, superar la lógica de “guerra”;
- transitar hacia un enfoque de regulación menos represivo en materia de política de drogas;
- combatir la corrupción;
- priorizar la prevención, a través de programas sociales para los jóvenes;
- y, sobre todo, reducir la desigualdad socioeconómica que es una de las principales causas de la inseguridad y de la destrucción del tejido social en México.

Nuestra preocupación fundamental con la nueva estrategia y su traducción normativa (más aún, constitucional) se refiere al asunto de la redefinición y alcances de la Guardia Nacional.

II. Los efectos de la militarización de la seguridad pública

En su discurso del 70 aniversario sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el pasado martes, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos Michelle Bachelet expresó su preocupación general – a nivel global, no refiriéndose específicamente a México – por la creciente utilización de las fuerzas armadas para enfrentar el crimen. De hecho, a lo largo de los años, nuestra Oficina ha sido consistente en manifestar su preocupación sobre la militarización de la seguridad pública, a nivel global y en el contexto de México.

En 2008, a poco más de un año de instaurarse el actual modelo de seguridad, la entonces Alta Comisionada Louise Arbour advirtió que la decisión del Presidente Felipe Calderón de enviar a las fuerzas armadas a combatir a la delincuencia podría resultar muy problemática en términos de derechos humanos porque el entrenamiento y la “filosofía” de los militares – basada en el combate del enemigo – no son idóneos para la prevención y persecución del crimen. Años después, sus dos sucesores, Navi Pillay y Zeid al-Hussein, reiteraron estas advertencias. De igual forma, han externado su preocupación otros organismos internacionales de derechos humanos, tanto de Naciones Unidas (los comités y los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos) como del sistema interamericano. Sus preocupaciones no sólo están basadas en

disquisiciones teóricas y en la evidencia empírica derivada de las experiencias negativas de muchos otros países, sino también en la mencionada alza dramática de las graves violaciones de derechos humanos en México.

Hoy por hoy, no nos queda ninguna duda sobre el efecto desastroso de la militarización de la seguridad pública en México en términos de derechos humanos:

- Con casos de ejecución extrajudicial documentada, como fue el caso Tlatlaya o el de los estudiantes del Tecnológico de Monterrey;
- Con casos de tortura sexual por integrantes de las fuerzas armadas, como fueron los casos de Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández que resultaron en un par de sentencias por parte de la Corte Inter-Americana de Derechos Humanos; casos, además, suscitados en el estado de Guerrero, un estado que conoció la militarización mucho antes que los otros, desde la mal llamada Guerra Sucia, reflejada en otra sentencia emblemática de la Corte Inter-Americana sobre México, la de Rosendo Radilla, desaparecido de manera forzada por militares;
- Con casos de desaparición forzada por integrantes de las fuerzas armadas, como es el mismo caso Radilla hasta la ola de más que 30 desapariciones forzadas en Nuevo Laredo, entre febrero y mayo de este año, una ola que fue materia de una audiencia apenas la semana pasada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Evidentemente, estos son sólo algunos de los casos más conocidos que han llegado al conocimiento de instancias internacionales; representan, sin duda, la punta del iceberg de graves violaciones de derechos humanos. Como nos han mostrado rigurosos estudios académicos, hay un altísimo índice de letalidad derivado de supuestos “enfrentamientos” entre las fuerzas armadas con delincuentes, un índice cercano a la “letalidad perfecta” (que nunca se presenta ni siquiera en contextos de auténticos conflictos armados), lo que sólo se puede explicar por el uso de ejecuciones extrajudiciales. Y que no quede ninguna duda: en el escenario internacional estos abusos sí están muy visibles, sí están haciendo un daño a la reputación de México.

III. La Guardia Nacional y las preguntas que genera

Como ustedes saben, nuestra Oficina en México, con pleno apoyo de nuestra sede en Ginebra, estuvo en contra la muy problemática Ley de Seguridad Interior, junto con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y con las comisiones estatales: ¡en una sinergia inédita, los cuatro niveles de órganos de protección de derechos humanos, juntos, levantamos la voz en contra de la entronización de la militarización de la seguridad pública que representaba la Ley! Más aún, diversos actores sociales, institucionales, del ámbito legislativo y de la política combatieron con inteligencia la Ley y la desafiaron judicialmente.

La gran noticia, entonces, es que, hace apenas unas cuantas semanas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó en su totalidad la Ley de Seguridad Interior, invocando, entre otras

consideraciones, que no corresponde a las fuerzas armadas ejercer de manera permanente las tareas de seguridad pública.

Lo bueno también es que las nuevas autoridades, como ya se ha dicho, reconocen el fracaso de la utilización de las fuerzas armadas en estas tareas desde 2006, constatando que no están preparadas para ejercerlas y que su empleo resultó en violaciones de derechos humanos, en graves violaciones a los derechos humanos. La respuesta evidente, desde nuestro punto de vista, **sería entonces desarrollar un programa de fortalecimiento real de las corporaciones civiles para permitir el retiro paulatino, ordenado, planificado, medible y verificable de las fuerzas armadas de las mencionadas tareas de seguridad.** Nadie está proponiendo, evidentemente, que se retiren de manera abrupta: siempre hemos hablado, desde nuestra Oficina, de un retiro gradual, que se materialice de manera simultánea al fortalecimiento de las corporaciones civiles a efecto de evitar un vacío de desprotección a la población.

Sin embargo, lo que se propone es la redefinición de las funciones de la Guardia Nacional. Esto genera varias preguntas:

- ¿La propuesta de redefinir el papel de la Guardia Nacional se inscribe en la lógica de la continuidad, o de la discontinuidad?
- ¿La Guardia Nacional, tal como se propone, constituiría una extensión del uso del paradigma militar en la seguridad pública?
- ¿Y de ser así, como se podría justificar, dados los resultados decepcionantes de la utilización de las fuerzas armadas hasta la fecha?
- ¿Cuáles serían las garantías de que el resultado será distinto?
- ¿Cómo se garantizará, en otras palabras, que la Guardia Nacional proveerá seguridad, y, sobre todo, no seguirá cometiendo las graves violaciones a los derechos humanos?

Claro, resulta muy difícil prever como va a respetar los derechos humanos una corporación que estaría en formación – es difícil para quienes defienden la idea, pero igualmente difícil para nosotros quienes tenemos preocupaciones. Conocemos el argumento de que los integrantes de la Guardia Nacional serán mejor preparados porque estará integrada por las actuales policías militares y navales junto con los mejores elementos de la actual Policía Federal. Pero hay varios elementos que nos generan dudas:

- Primero, las policías militares y navales en su forma actual no son corporaciones especializadas en el combate ni en la persecución o investigación de los delitos.
- Segundo, según la propuesta, los elementos militares serán mayoritarios en la composición de la Guardia Nacional; lo cual haría que la lógica del conjunto sea militar y no el de una corporación civil.
- Tercero, la adscripción y línea de autoridad sometida a la SEDENA hace casi imposible pensar que la lógica sea distinta a la militar.

Tampoco nos convence, tengo que admitir, el argumento que sostiene que, si las fuerzas armadas han cometido violaciones en el pasado, no fue por culpa de ellas sino de las autoridades civiles que les han instruido de cometerlas. Claro, fue una decisión de las autoridades civiles el enviar a las fuerzas armadas a desarrollar tareas que no les correspondían, eso sí, y por ello son corresponsables. Sin embargo, por un lado, en materia de derechos humanos el recibir una orden de cometer una violación de derechos humanos no es una excusa, ni exime de responsabilidad a quien la comete. Además, en casos de varias violaciones de derechos humanos cometidas en México por los integrantes de las fuerzas armadas, es poco probable que sean el resultado de órdenes directas de autoridades civiles; más bien se pueden considerar como resultados de la lógica militar como tal, de la falta de capacitación de los militares, del abuso del poder, de la impunidad y de la falta de rendición de cuentas.

Además de los riesgos derivados de la continua actuación de las fuerzas armadas en tareas que no les corresponden hay también otro riesgo sistémico para el futuro funcionamiento de las corporaciones civiles:

- ¿Si la Policía Federal o sus mejores elementos se integran en la nueva Guardia Nacional, que quedará de los esfuerzos de tantos años por crear una corporación civil nacional (esfuerzos, ciertamente no contundentes, pero tampoco totalmente descartables)?
- ¿De qué alternativa en materia de seguridad del orden civil dispondrá el estado mexicano ante un eventual descalabro en la estrategia de seguridad que se pretende instaurar de corte militarizado?

Aunque me parece poco convincente la caracterización de los policías federales como malos y de los militares como buenos, no quiero defender a la Policía Federal en su forma actual. Pero sí tenemos que compartir con el honorable Congreso que una decisión de remplazar la corporación federal civil por una nueva corporación de carácter militar – además, a través de un cambio constitucional – podría ser prácticamente irreversible. ¿En verdad este gran país quiere decidir, sin pensar en la perspectiva de mediano y largo plazo, que la seguridad pública será para siempre tarea de un cuerpo de carácter mayoritariamente militarizado? ¿Quiere abandonar la posibilidad de que sea una corporación civil? ¿Quiere decidir que nunca más tendrá una corporación policiaca federal digna de este nombre y de naturaleza civil para cumplir con estas tareas?

Nuestra Alta Comisionada, Michelle Bachelet, cuando fue cuestionada el pasado martes en su conferencia de prensa sobre la propuesta de la Guardia Nacional, respondió que se pudiera entender la creación de una nueva fuerza federal, de tratarse de una fuerza civil, adscrita a un ministerio o secretaría del orden civil, pero que la militarización sería preocupante. Añadiría yo: podría ser la repetición del mismo error cometido a finales de 2006 por el entonces Presidente Felipe Calderón y reproducido a finales del 2012 por su sucesor.

IV. *Propuestas constructivas*

En el supuesto de que el honorable Congreso decida, a pesar de tantas preocupaciones y expresiones de alerta, redefinir las funciones de la Guardia Nacional y encomendarle tareas en materia de seguridad pública y combate a la criminalidad sería fundamental, al menos:

1. Garantizar que la línea inmediata de autoridad sea del orden civil, esto es, que no se encuentre adscrita a la SEDENA.
2. Que la transformación constitucional que se pretende realizar sea temporal y por tanto se refleje en artículos transitorios que pierdan su vigencia en un plazo no mayor a cinco años contados a partir de su entrada en vigor. Un diseño institucional como el que se pretende instaurar entraña riesgos, heredarlo a otras manos sería extraordinariamente riesgoso.
3. Que en el propio diseño constitucional se contemplen las grandes líneas de un programa de fortalecimiento de las corporaciones civiles –tanto federales, locales y municipales- a efecto de que estas puedan asumir en el menor tiempo posible la misión de proveer seguridad y protección a la población.
4. Que se introduzcan una serie de salvaguardas. Algunas ya se proponen en la iniciativa, mismas que como lo referimos en la carta remitida a esta honorable asamblea el pasado 21 de noviembre, alentamos a retomar y a ajustar en el proceso de dictaminación correspondiente a efecto que su regulación final se enriquezca y responda plenamente al cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos asumidas por el Estado mexicano. De hecho, estas salvaguardas deberían incorporarse con o sin la reforma a la Guardia Nacional. Me refiero, por ejemplo, a:
 - a. la sujeción del uso de la fuerza a un marco legal (un punto particularmente importante)
 - b. el registro nacional de detención, con criterios unificados, para la
 - c. la imposibilidad de privar de la libertad a una persona en instalaciones militares,
 - d. el reconocimiento incondicionado de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional,
 - e. el diseño de planes y estrategias en materia de seguridad.

Estas propuestas -y otras que persigan objetivos semejantes, como las que ha formulado apenas el día de ayer ONU-Mujeres, nuestra agencia hermana, alrededor de esta iniciativa y que les invito a tomar seriamente en consideración- deben prosperar, una vez ajustada su redacción, a efecto de potenciar sus alcances. De esta forma, se garantizaría el carácter excepcional de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, se aseguraría su subordination a la autoridad civil, se velaría por no hacer permanente algo que debe ser temporal, se fortalecerían las capacidades de las corporaciones civiles, se incentivaría el retiro gradual de las fuerzas armadas en tareas que le son impropias, se fomentaría la corresponsabilidad entre los diversos órdenes de gobierno y se incorporaría un régimen de control y rendición de cuentas que inhibiría el abuso y la violación a los derechos humanos.

V. Conclusión

Estimadas Diputadas, estimados Diputados,

El Congreso mexicano tiene en sus manos la que quizás sea la más importante definición constitucional que adopte la presente legislatura. Les invitamos a que la definición normativa más elevada que estarán tomando para enfrentar los inocultables y dolorosos retos en materia de violencia, inseguridad y criminalidad que enfrenta el país se realice de manera reflexiva, escuchando las voces relevantes y en estricto apego a los compromisos internacionales de derechos humanos adoptados por el estado mexicano.

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 Congreso mexicano para cumplir esta encomienda, colocando siempre a las y los titulares de derechos en el centro de sus actividades.

Les agradezco por su atención.