

“LXIV LEGISLATURA DE LA PARIDAD DE GÉNERO”

Ciudad de México, a 13 de diciembre de 2018

LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Intervención en la cuarta reunión plenaria de la Comisión de Puntos Constitucionales, en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

Agradezco a la diputada Miroslava Carrillo por invitarme a estos diálogos, a estos foros para hablar de uno de los temas de la agenda legislativa. Agradezco a las y los diputados aquí presentes.

Déjenme decirles, la invitación que me generaron es precisamente en esta Comisión de Puntos Constitucionales para formular comentarios sobre la iniciativa de reforma a diversos artículos Constitucionales que esencialmente replantean las atribuciones de la Guardia Nacional, a efecto de que la misma asuma un papel central dentro de la estrategia y políticas públicas del Estado mexicano, en materia de seguridad pública.

No quiero empezar mi intervención sin hacer expreso el reconocimiento de la CNDH a la contribución y sacrificios que han hecho los elementos de nuestras Fuerzas Armadas, dejando las tareas que les son propias, para hacer frente a la grave situación que en materia de violencia e inseguridad se ha presentado en diversas regiones del país, misma en la que inciden múltiples factores y tiene causas diversas que deben entenderse y atenderse.

Esta participación extraordinaria de las Fuerzas Armadas, ha constituido durante los últimos doce años el eje de la estrategia en materia de seguridad pública y combate al llamado crimen organizado, la cual, si bien se explica y justifica por la necesidad de

emprender acciones reactivas ante situaciones críticas, también ha demostrado lo limitado de sus alcances y efectos.

A doce años de que las Fuerzas Armadas se empezaron a utilizar con mayor énfasis en el apoyo a las tareas de seguridad pública, los problemas de inseguridad y violencia en el país están lejos de resolverse, y se han acumulado miles de casos de homicidios y personas desaparecidas, que la presencia de las Fuerzas Armadas no ha podido, por sí misma, prevenir o remediar, además de suscitarse múltiples casos de violaciones a los derechos humanos que han sido responsabilidad directa de servidores públicos que se han alejado del debido cumplimiento de su deber, o bien, que han sido propiciadas por la falta de una verdadera institucionalidad civil y el estado de anomia imperante, producto de la violencia y debilidad del Estado de Derecho, entre otras causas.

Tal y como lo hemos expresado en otros espacios, desde la CNDH coincidimos en que México necesita mayor y mejor seguridad, pero no a cualquier costo y no de cualquier tipo. Requerimos la seguridad propia de un Estado democrático de derecho, donde las instituciones civiles no estén subordinadas ni acotadas a mandos o estructuras militares, donde los derechos y el respeto a la dignidad de las personas no estén condicionadas a actuaciones autoritarias o discrecionales. Donde el respeto y aplicación de la ley, así como la debida investigación y persecución de los delitos sean cuestiones prioritarias.

En días pasados, con motivo de la entrega del Premio Nacional de Derechos Humanos, el Presidente de la República hizo expreso su compromiso de respetar el contenido y los principios de la Constitución y las leyes, como producto histórico de las luchas y aspiraciones de nuestro pueblo. En este sentido reiteramos el llamado que hemos hecho a que nuestro país, por graves y apremiantes que sean las circunstancias, no se permita renunciar a la institucionalidad civil y democrática. La primacía de las instancias civiles sobre las militares, no podemos verla como un mero postulado teórico, es una condición ineludible y necesaria para preservar un Estado liberal y garantizar que el libre desarrollo de la convivencia social y de nuestro sistema democrático no se vea condicionado por intereses políticos o de cualquiera otra índole de las estructuras militares, o sea viciado por la amenaza del recurso de la fuerza.

La soberanía en México reside en el pueblo, en sus leyes y en sus instituciones democráticas. No podemos empezar a depositar la garantía directa de los derechos, dentro de nuestro sistema constitucional, en órganos o estructuras militares. Parte muy relevante del surgimiento y consolidación democrática en nuestro país, que ha permitido, entre otras cosas, la alternancia en el poder y la ampliación del catálogo de derechos y libertades de los que gozamos las y los mexicanos, ha sido consecuencia de la responsabilidad y compromiso asumido por las instituciones civiles y militares, para mantener una separación básica entre ambos ámbitos y una coordinación respetuosa cuando las necesidades del país lo han requerido, cuestión que ha valido el reconocimiento, aprecio y respeto social a nuestras Fuerzas Armadas.

El tema que hoy nos convoca es de especial relevancia y trasciende el tema estrictamente vinculado a la seguridad de las personas, en tanto implica abrir la puerta a que dejemos de lado el esquema de separación y coordinación que hasta esta fecha ha determinado las relaciones entre civiles y militares, para propiciar que estos últimos asuman un papel determinante en la cotidianidad de las personas, aún en aquellos lugares donde la ilegalidad, violencia e inseguridad no ha superado a las autoridades civiles, al convertirlos en garantes directos de la convivencia social en México, de la aplicación y cumplimiento de la ley, así como de los derechos de las mexicanas y los mexicanos. La fuerza es el último recurso del derecho, asumir que el derecho sólo será posible a través de la fuerza lleva implícito el riesgo de reducir la utilidad de las normas e instituciones civiles a un papel marginal, vulnerando con ello la esencia misma de nuestro Estado democrático de derecho.

Las vigencias de los derechos humanos sólo pueden ser posible dentro de un Estado democrático. De ahí que la convicción de esta Comisión Nacional para sostener la primacía de las instituciones civiles en materia de seguridad pública no sea una posición nueva o que atienda a intereses o coyunturas políticas ni de otra índole. Hace menos de un año, acudimos a un ejercicio similar al que hoy nos convoca, de la mano de instituciones académicas, especialistas en la materia, organizaciones civiles y organismos internacionales de promoción y defensa de los derechos humanos, durante el proceso legislativo de la Ley de Seguridad Interior, que esencialmente planteaba bajo otra perspectiva y alcances, el normalizar la intervención de nuestras Fuerzas Armadas en tareas vinculadas a la seguridad pública.

En esa ocasión nuestras voces no fueron escuchadas y la aprobación de la Ley generó un proceso de polarización social que se canalizó mediante la promoción de diversos recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en que se impugnó la constitucionalidad de dicha norma, los cuales concluyeron recientemente con la declaración de su invalidez al contravenir nuestro bloque de constitucionalidad y violentar derechos.

En esta ocasión, tenemos la certeza de que las cosas serán diferentes y que existirá la sensibilidad y apertura por parte de este honorable Poder Legislativo, para permitir la construcción de las normas que permitirán encontrar las soluciones que todos buscamos, y a todos nos interesan, en materia de seguridad y justicia, de la mano de académicos, especialistas, organizaciones civiles y organismos de derechos humanos.

Démonos tiempo suficiente para discutir un tema de tal envergadura. La premura nos puede llevar a circunstancias y soluciones de las cuales después tendremos que, tal vez, dar reversa.

No somos ingenuos ni pretendemos cerrar los ojos ante la realidad. Reconocemos que, por el momento, no sería viable que nuestras Fuerzas Armadas dejaran de participar en las tareas de apoyo vinculadas al tema de seguridad pública, en tanto su presencia es decisiva en algunas regiones del país.

Estamos convencidos de que es necesario generar, como parte de una revisión integral a las políticas públicas en la materia, un marco normativo que regule dicha participación y genere certidumbre, tanto a los propios elementos de nuestras Fuerzas Armadas, como al resto de la sociedad, en ese contexto.

Sin embargo, consideramos que el replanteamiento que se propone sobre las características y funciones de la Guardia Nacional representa una respuesta parcial e incompleta a la problemática de violencia e inseguridad que enfrentamos, generaría el riesgo de que se vulneraran derechos humanos, no garantizaría en modo alguno o contribuiría por sí misma de manera sustantiva a que se acabara la impunidad, debilitaría nuestra institucionalidad civil y democrática, además de contravenir principios, recomendaciones y criterios

formulados por instancias internacionales en materia de derechos humanos.

Me referiré con mayor detalle a estos puntos:

1) Desde el trabajo cotidiano de la CNDH, es claro que la inseguridad, violencia e impunidad no podrán revertirse si no recuperemos un esencial y necesario respeto por la legalidad, emprendiendo un combate frontal a la impunidad y a la corrupción, que haga que esta última deje de ser una práctica redituable y se abatan los casos de colusión entre autoridades y miembros del crimen organizado. Si no adoptamos políticas y estrategias que traten estos temas bajo un enfoque integral, que ataque y prevenga sus causas, a la vez que controle sus efectos, si no encaramos el problema de la falta de coordinación y operación efectiva de las autoridades en los distintos niveles y órdenes de gobierno, reconociendo que la omisión o indiferencia de las autoridades a cargo de la seguridad pública, cuesta vidas, afecta la tranquilidad de las personas, debilita nuestro tejido social y la institucionalidad democrática.

Las políticas públicas y las leyes que no se formulen bajo un enfoque integral, sustentado en el respeto a los derechos humanos, producirán resultados parciales, pudiendo tener una incidencia en el abatimiento de la violencia directa, pero sin trascender a la solución de las causas estructurales de las mismas. Asumir la atención de las tareas de seguridad bajo enfoques meramente reactivos, como lo es el replanteamiento de las funciones de la Guardia Nacional, ha demostrado su ineficiencia para resolver los problemas de fondo, llegando en algunos casos a propiciar, inclusive, mayor violencia. México requiere combatir la violencia sin medidas autoritarias o que generen más violencia.

Repetir o intentar perfeccionar fórmulas que en el pasado han demostrado sus limitaciones y deficiencias, implica apostar a que México sume otros años al entorno crítico en el que cientos de miles de mexicanas y mexicanos han perdido la vida, miles están desaparecidos y se ha producido un número no determinado de víctimas, que han aprendido a convivir con el miedo y el dolor, frente a la impotencia de un sistema de procuración e impartición de justicia en el que reina la impunidad y sus derechos son más aspiraciones que realidades concretas. Entregar la seguridad pública a instituciones y personal de carácter eminentemente militar, no

garantiza en modo alguno que se revierta la situación de ilegalidad, impunidad, corrupción, violencia e inseguridad que enfrenta nuestro país.

En este sentido, insistimos en la necesidad de contar con una fiscalía autónoma en todos sus aspectos, con los recursos y capacidades administrativas y operativas necesarias para desarrollar debida y oportunamente sus labores, que no es algo optativo o negociable. Es una cuestión ineludible si queremos dejar de lado la simulación y las soluciones parciales y así poder acceder a esa justicia que se le ha negado a México durante tantos años.

Por mejor capacitada que esté un cuerpo que asuma funciones policiacas, poco o nada abonará al abatimiento de la impunidad, si no contamos con fiscalías autónomas, y cuando digo Fiscalías estamos hablando de 33, porque no debemos centrarnos en la General de la República. Por eso decía, si no lo vemos integralmente dejaremos otros flancos, como son las Procuradurías estatales.

Hoy tenemos 13 Fiscalías Autónomas de membrete. Cambiaron el nombre y se llegó al extremo de que a la salida de gobernadores se cambiara la denominación y quedara quien hacía las funciones anteriores. Requerimos, por eso, una reforma integral en materia de procuración de justicia. Si no establecemos mecanismos para garantizar que la aplicación de la ley no sea discrecional o negociable, sino un principio irrenunciable. En esta tarea los mecanismos externos —esto es importante— los mecanismos externos de supervisión ciudadana están llamados a jugar un papel determinante en lograr que se investigue lo que se debe investigar, que la forma cómo se investigue sea adecuada y que todo ello se haga con respeto a la legalidad y a los derechos humanos.

2) La propuesta de reforma a las atribuciones de la Guardia Nacional, en los términos en que está formulada, contraviene principios, recomendaciones y criterios formulados por instancias internacionales, algunos de ellos de manera específica dirigidas a México, en el sentido de que sean autoridades civiles las encargadas de las tareas vinculadas a la seguridad pública, reduciéndose al mínimo la intervención de las Fuerzas Armadas. En ese sentido se ha pronunciado de manera reiterada la Corte Interamericana de Derechos Humanos, misma que en la sentencia Cabrera García y Montiel Flores contra México, estableció:

- Si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción.
- Los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.
- La posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictamente de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta, como ha sido señalado, que el régimen propio de las fuerzas armadas militares, al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

Hasta ahí la cita de la Corte.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, de 2015, así como diversos mecanismos de supervisión de tratados y procedimientos especiales en materia de derechos humanos, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), recomendando a México reducir al máximo, y con carácter excepcional, el recurso de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, fortalecer los cuerpos de policía civil, establecer un plan de retiro gradual de los elementos militares de dichas funciones.

Asimismo, el pasado reciente 19 de noviembre, el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, en sus Observaciones Finales al informe presentado por el Estado mexicano, sobre el cumplimiento de la Convención en materia, sentenció:

- Que se observaba con preocupación el rol otorgado a las fuerzas militares para las tareas de seguridad pública en la mayoría del territorio del Estado parte, la creciente militarización de las autoridades civiles encargadas de hacer cumplir la ley y el impacto que esta tendencia podría tener en el aumento de la desaparición forzada y en la impunidad.
- Que instaba al Estado parte a fortalecer a las fuerzas civiles del orden y a establecer un plan de retiro gradual, ordenado y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública. Además, recomienda al Estado parte adoptar un marco normativo que regule el uso de la fuerza por los agentes de las fuerzas del orden, compatible con el derecho internacional de los derechos humanos y los estándares internacionales.

Como consecuencia de la reforma constitucional de 2011, no sería factible para el Estado mexicano desconocer o dejar de lado los criterios y resoluciones de la Corte y Comisión Interamericana, así como los pronunciamientos de otros organismos internacionales. El que formalmente se pretenda desvincular a la Guardia Nacional del régimen jurídico aplicable al resto de las Fuerzas Armadas, no cambia en los hechos la realidad de que, materialmente, el órgano propuesto estará integrado mayoritariamente por personal proveniente del Ejército y de la Marina; que el mismo actuará conforme esquemas propios del orden y disciplina militar, bajo un modelo de división territorial y facultades amplias que es ajeno al que rige a las autoridades e instituciones civiles, quedando la coordinación y mando operativo de esta Guardia Nacional a cargo de personal de carácter militar, con lo cual, implícitamente se estaría subordinando a las autoridades civiles a los mandatos y órdenes de autoridades de carácter militar, con independencia de la denominación formal que se pretenda dar a las mismas.

3) Aun cuando es claro que, pese a la participación de nuestras Fuerzas Armadas en acciones vinculadas a la seguridad pública, las problemáticas existentes en materia de violencia e inseguridad no han podido remediarse, resalta el que se esté considerando el formalizar la entrega de la seguridad pública a las instituciones militares la mejor salida que como Nación podemos dar ante tales problemas. La iniciativa de reforma Constitucional no incorpora, o no percibimos, elementos objetivos ni aporta evidencia que sustente el sentido de la misma, además de que no se advierte, más allá de la enunciación formal, que la medida se encuadre dentro de una

verdadera política pública o plan que marque una hoja de ruta para la atención de esta materia.

Entre varios puntos que la iniciativa de reforma no responde, destaca el que no queda claro cómo vamos a desarrollar a las policías civiles, cuál será el destino y papel de las policías que actualmente se encuentran operando, aspectos que por sí mismos hacen necesario que la propuesta se revise o reformule en esta parte.

La CNDH —y esto hay que decirlo muy fuerte— no se opone a que haya seguridad y se persiga el delito, pero esa seguridad y persecución debe ser con apego a la ley, respeto a los derechos humanos y bajo condiciones que hagan viable y permitan que la impunidad no subsista.

Confiar o poner nuestras esperanzas en que un cuerpo militar con funciones policiales será la solución, no pensamos que sea correcto. La Guardia Nacional como se plantea no garantiza justicia, en todo caso, una disuasión o contención que tienen efectos limitados y de corto plazo. Además de que confiar en el uso de la fuerza como recurso principal genera un gran riesgo de que se presenten o propicien violaciones a derechos humanos.

Termino. Respecto de este punto, sería deseable que dentro del proceso legislativo que se lleva a cabo, se estableciera un grupo o panel de análisis especializado y plural, que revisara la evidencia objetiva y concreta que sustentara la viabilidad y pertinencia de la reforma que se plantea, cuyas consideraciones aportaran elementos para construir un esquema de seguridad pública, en el que aceptando y reconociendo la necesidad —esto es importante— en el que aceptando la y reconociendo la necesidad temporal de la participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito de seguridad pública, prevea una ruta para corregir las deficiencias, así como para el desarrollo y fortalecimiento de las policías e instituciones civiles, tanto federales como locales y municipales, a efecto de que sean ellas quienes asuman la seguridad pública, contemplando un plan para el retorno gradual y verificable de las Fuerzas Armadas a las tareas que les son propias.

La seguridad es una necesidad no un campo para intereses políticos o de otra índole.

La brevedad del tiempo que se me ha concedido, me impedirá abordar otros temas en esa integralidad, pero la CNDH siempre estará atenta a aportar sus puntos de vista desde una perspectiva de derechos humanos y, concluyendo que queremos una mayor y mejor seguridad pública. Creo que la podemos construir si nos damos el tiempo y el espacio para construirla con la sociedad civil, con la academia, con las y los legisladores.

Muchas gracias por su atención.

-- ooOoo --