

www.derechoshumanosmexico.org

twitter: @omdhac

www.facebook.com/OMDHAC



Enero de 2020

¿Y LA DESMILITARIZACIÓN?

La participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad representa un grave riesgo de violaciones a derechos humanos. En México, la militarización de la seguridad se ha presentado en un marco de ilegalidad y de falta de coordinación entre las autoridades de las diversas corporaciones armadas y órdenes de gobierno. En nuestro informe sobre *Militarización en Nuevo León*, identificamos diversas conductas que se repetían en los abusos cometidos por militares: asegurar la muerte de la víctima en caso de error, modificar la escena del crimen, criminalizar a las víctimas, etcétera¹.

Diversas instancias internacionales se han pronunciado en contra de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Desde el 2011, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas sostuvo que recibió información en el sentido de que las Fuerzas Armadas, más que auxiliar a las autoridades civiles, realizan “tareas que corresponden exclusivamente a las autoridades civiles”². Por su parte, en el sistema interamericano de derechos humanos, la Comisión Interamericana recomendó en 2015 "desarrollar un plan concreto para el

¹ Observatorio Mexicano de Derechos Humanos .A.C. Informe sobre la militarización en Nuevo León. (México, 2017) Disponible en: <http://derechoshumanosmexico.org/wp-content/uploads/2013/11/militarizacionNL1.docx.pdf>

² Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. A/HRC/19/58-Add2. Diciembre de 2011, p. 7 párrafo 23

Algunas otras instancias que también se han pronunciado sobre el tema incluyen al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, vid. Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. A/HRC/26/36/Add.1 28 de abril de 2014.

Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, vid. Consejo de Derechos Humanos. Informe del relator especial sobre tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes A/HRC/28/68/Add.3 párrafo 22, 29 de diciembre de 2014.

retiro gradual de las Fuerzas Armadas de tareas de seguridad pública y para la recuperación de éstas por parte de las policías civiles"³

Las recomendaciones internacionales más recientes sobre el tema fueron realizadas por el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura, ambos de la ONU:

“El Estado parte debe alejarse de un enfoque militarizado de las fuerzas del orden y avanzar en el proceso de formación de la Guardia Nacional como institución civil y establecer un plan que garantice el retiro gradual y ordenado de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad ciudadana”⁴

“Garantizar que las tareas de mantenimiento del orden público estén a cargo, en la mayor medida posible, de autoridades civiles y no militares. Se deberá garantizar también el mando civil de la Guardia Nacional, a fin de preservar su independencia”⁵

Ante el panorama descrito, es necesario identificar si México ha dado algún paso para avanzar en el retiro gradual de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Para realizar esto, en el presente informe se analizará en un primer momento, los antecedentes y la creación de la Guardia Nacional (I). Posteriormente, se revisará la aplicación de los transitorios quinto y séptimo del decreto que creó la Guardia Nacional (II).

I. ¿La Guardia Nacional implica un proceso de desmilitarización?

Antes de tomar posesión, el entonces presidente electo presentó los Foros Escucha en julio de 2018 como un espacio de diálogo para identificar propuestas que serían insumos para la formulación de políticas públicas. Algunas conclusiones de los foros fueron las siguientes:

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Situación de derechos humanos en México” OEA/Ser.L/OO Doc 44/15. (31 de diciembre de 2015) P232.

⁴ Comité de Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas. “Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México” CCPR/C/MEX/CO/6 (4 de diciembre de 2019) P5.

⁵ Comité contra la Tortura, Organización de las Naciones Unidas. “Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México” CAT/C/MEX/CO/7 (24 de julio de 2019) P10.

“Detener la campaña de legitimización de los militares. No podemos aspirar a una cultura de la Paz, si el único esfuerzo de comunicación del gobierno es de normalización de la presencia del ejército”⁶

“Diseñar e implementar un plan para desmilitarizar el país”⁷

“La militarización de la seguridad pública es anticonstitucional y una estrategia peligrosa. El sector militar no está facultado ni capacitado para perseguir delitos, su formación es para abatir al grupo considerado como enemigo”⁸

“Las policías necesitan un presupuesto suficiente para mejorar la infraestructura y equipamiento para mejorar el desempeño de sus actividades. Fortalecimiento de las policías y del sistema de procuración de justicia”⁹

“Para la nueva estrategia de seguridad propuesta por el presidente electo, se debería repensar la idea de la Guardia Nacional, porque con ello se militarizaría el actuar de la policía”¹⁰

En contradicción con las conclusiones de los Foros Escucha, el gobierno presentó la Estrategia Nacional de Seguridad que fue aprobada por el Senado y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 25 de abril de 2019.

En la redacción original de la estrategia se estableció que “resultaría desastroso relevar a las Fuerzas Armadas de su encomienda actual en materia de seguridad pública”¹¹ Así, en la versión publicada en el DOF se le concede a las Fuerzas Armadas un “papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional”. Y este papel lo realizan a través de diversas acciones en las cuales no habían participado las fuerzas armadas.

El 26 de marzo de 2019 se publicó en el DOF el decreto que modificó la Constitución para crear la Guardia Nacional, como un cuerpo de seguridad pública de

⁶Aportaciones de los foros escucha para construir la agenda de políticas de Estado para la construcción de la paz entre todos. (México, octubre de 2018) Disponible en: https://www.consultareconciliacionnacional.org/docs/aportaciones_de_los_foros_escucha.pdf P72

⁷ Idem. P80

⁸ Idem. P93

⁹ Idem. P94

¹⁰ Idem. P90

¹¹ Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 Disponible en: https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DE-PAZ-Y-SEGURIDAD_ANEXO.pdf P.16.

carácter civil, disciplinado y profesional. La Guardia Nacional comenzó a funcionar formalmente el 28 de junio de 2019 al publicarse en el DOF el decreto por el que se establecieron los elementos de la Policía Federal, de la Policía Militar y de la Policía Naval que integrarán la Guardia Nacional. Sin embargo, antes de esa fecha ya existían militares que portaban un brazalete de la Guardia Nacional¹², lo que incluso se puede considerar como un delito¹³.

Las primeras apariciones públicas de la Guardia Nacional fueron en contextos donde tradicionalmente no se había utilizado a las fuerzas armadas. Por ejemplo, en revisión de mochilas en transporte público¹⁴, detención de migrantes¹⁵, detenciones por faltas administrativas¹⁶ y desalojos¹⁷. Además, es necesario enfatizar que el reclutamiento y la construcción de bases para la Guardia Nacional, está totalmente controlado por las fuerzas armadas.

Por ahora, la creación de la Guardia Nacional ha implicado la intensificación de la participación de las fuerzas armadas en seguridad. Lo civil de la Guardia Nacional se quedó en el texto, y la base para una posible desmilitarización en los transitorios quinto

¹² El Sol de México. Tras masacre, Guardia Nacional ya vigila Minatitlán (26 de abril de 2019) Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/guardia-nacional-ya-vigila-minatitlan-veracruz-tras-masacre-amlo-cuiclahuac-garcia-3419943.html>

¹³ Ver artículo 250 fracción IV del Código Penal Federal. El 5 de junio de 2019 la SEDENA informó que no tenía constancia de cuántas personas de SEDENA habían pasado a la Guardia Nacional. Sin embargo, ya había soldados usando ilegalmente el brazalete de la Guardia. Solicitud de información realizada por OMDHAC con folio 0000700139819

¹⁴ El Universal. Guardia Nacional patrulla el metro. (30 de julio de 2019) Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=3QAFQBRG3fs&feature=emb_title y véase también Excelsior. Guardia Nacional llega a transporte en el Edomex. (14 de agosto de 2019) Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/comunidad/guardia-nacional-llega-a-transporte-en-el-edomex/1330450>

¹⁵ El Sol de México. Guardia Nacional detiene a migrantes en Chiapas y desmantela caravana. (12 de octubre de 2019) Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/guardia-nacional-detiene-a-migrantes-en-chiapas-y-desmantela-caravana-4307993.html>

¹⁶ En el primer informe de gobierno se señaló que la Guardia Nacional realizó 100 detenciones por faltas administrativas.

¹⁷ Se tiene constancia de que la Guardia Nacional participó en desalojos en Sinaloa, Sonora y Chiapas. La participación de la Guardia en desalojos puede incluirse dentro de sus facultades establecidas en las fracciones XXI y XII del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Sin embargo, es una tarea que tradicionalmente ha estado afuera de las funciones de las fuerzas armadas.

Noroeste. Interpondrán denuncias contra Guardia Nacional por desalojo en Mazatlán. (25 de septiembre de 2019) Disponible en: <https://www.noroeste.com.mx/publicaciones/view/interpondran-denuncias-contraguardia-nacional-por-desalojo-en-mazatlan-1175058>

El Sol de Hermosillo. MP no solicitó presencia de Guardia Nacional en desalojo de Murano. (25 de julio de 2019) Disponible en: <https://www.elsoldehermosillo.com.mx/policiaca/mp-no-solicito-presencia-de-guardia-nacional-en-desalojo-de-murano-3949528.html>

El Heraldodechiapas. "Invasores no pusieron resistencia": Fiscalía (19 de julio de 2019) Disponible en: <https://www.elheraldodechiapas.com.mx/policiaca/invasores-no-pusieron-resistencia-fiscalia-guardia-nacional-desalojo-predios-chiapas-3922945.html>

y séptimo. En efecto, en el transitorio quinto se estableció que, mientras la Guardia Nacional se desarrolla en su totalidad, el presidente puede disponer por un lapso de 5 años de la fuerza armada en tareas de seguridad. Por su parte, en el transitorio séptimo se estableció que las entidades federativas deberían de presentar diagnósticos y programas para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus policías. En este orden de ideas, es necesario analizar cómo se han aplicado los transitorios mencionados.

II. La aplicación de los transitorios quinto y séptimo del decreto que creó a la Guardia Nacional.

Los transitorios quinto y séptimo del decreto que creó la Guardia Nacional, pudieran ser una base para iniciar un proceso de retiro paulatino de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Sin embargo, no se tiene claridad para identificar cómo se están aplicando las disposiciones mencionadas.

Una de las formas para cumplir con el transitorio quinto, es que el presidente establezca un decreto para señalar de qué forma se está disponiendo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Sin embargo, no se ha publicado algún decreto y no se sabe cómo se está cumpliendo con el transitorio quinto. En octubre de 2019, en ejercicio de nuestro derecho de petición, desde el Observatorio Mexicano de Derechos Humanos solicitamos formalmente al presidente nos informe cómo se está cumpliendo con el transitorio quinto. A la fecha, no hemos recibido respuesta.

Los datos con los que se cuenta, a través de solicitudes de información realizadas por OMDHAC, es que por parte de SEMAR se han “separado funcionalmente” 6,871¹⁸ personas para formar parte de la Guardia Nacional y por parte de SEDENA 35,484¹⁹. Ahora bien, esta cifra total de 42,355 personas son las provenientes de las fuerzas armadas que han sido “separadas funcionalmente” para formar parte de la Guardia Nacional. Existe otra cifra que es la que entraría al transitorio quinto: la de la fuerza armada permanente que continúa apoyando en tareas de seguridad pública. Así, además de las 42,355 personas de fuerzas armadas “separadas

¹⁸ Solicitud de información realizada por OMDHAC con número de folio 0001300143519

¹⁹ Solicitud de información realizada por OMDHAC con número de folio 0000700274219

funcionalmente”, permanecen en tareas de seguridad 52,070 militares²⁰ y 1600 marinos²¹, de los que no sabemos cómo su función es extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, tal y como lo señala el transitorio quinto.

Y si después de los 5 años se quiere seguir utilizando a elementos de las fuerzas armadas en seguridad, ya se sabe la fórmula: a través de un oficio se les “separa funcionalmente” de su corporación y pasan a las filas de la Guardia Nacional.

Con respecto al transitorio séptimo del decreto que creó la Guardia Nacional, el 27 de septiembre de 2019, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana informó que las 32 entidades del país cumplieron con sus diagnósticos y programas para el fortalecimiento de sus policías²². Y en la reunión de diciembre del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se estableció el acuerdo 05/XLV/19, mediante el cual se “tiene por presentados los diagnósticos y programas de las entidades federativas para el fortalecimiento del estado de fuerza y las capacidades institucionales de sus respectivos cuerpos policiales estatales y municipales”. Sin embargo, la ciudadanía no conoce los diagnósticos y programas mencionados porque no se han hecho públicos. Más aún, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública reservó la información utilizando el siguiente argumento:

*"La documentación solicitada por la parte solicitante debe estimarse como reservada, ya que versa sobre información relacionada con el estado de fuerza y las capacidades institucionales de reacción de los cuerpos policiales de cada una de las entidades federativas"*²³

El argumento dado es contradictorio con los mismos documentos proporcionados por el Secretariado. En efecto, el estado de fuerza de todas las corporaciones del país es un dato que el mismo Secretariado ha hecho público, como se puede ver en la siguiente tabla²⁴:

²⁰ Solicitud de información realizada por OMDHAC con número de folio 0001300135519

²¹ Solicitud de información realizada por OMDHAC con número de folio 0000700258819

²² Gobierno de México. Las 32 entidades del país cumplen con sus diagnósticos y programas para el fortalecimiento de sus policías. (27 de septiembre de 2019) Disponible en:

<https://www.gob.mx/sspc/prensa/las-32-entidades-del-pais-cumplen-con-sus-diagnosticos-y-programas-para-el-fortalecimiento-de-sus-policias-219892>

²³ Solicitud de información realizada por OMDHAC con número de folio 2210300088319

²⁴ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Modelo nacional de policía y justicia cívica. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/476505/MNP.pdf> P.40



Tabla 4. Estado de fuerza total por Entidad Federativa

Entidad Federativa	Estado de fuerza estatal real ^(1,2)	Estado de fuerza municipal ⁽¹⁾	Estado de fuerza total
Aguascalientes	599	2,041	2,640
Baja California	925	5,580	6,505
Baja California Sur	375	1,698	2,073
Campeche	1,280	652	1,932
Chiapas	6,073	6,005	12,078
Chihuahua	No aplica	6,398	6,398
Ciudad de México	38,631	No aplica	38,631
Coahuila	1,646	3,032	4,678
Colima	913	1,072	1,985
Durango	764	1,465	2,229
Guanajuato	2,911	6,557	9,468
Guerrero	3,184	4,136	7,320
Hidalgo	2,948	3,030	5,978
Jalisco	5,324	12,248	17,572
México	16,815	23,083	39,898
Michoacán	3,236	3,751	6,987
Morelos	1,180	2,745	3,925
Nayarit	914	1,489	2,403
Nuevo León	5,384	6,864	12,248
Oaxaca	3,575	2,596	6,171
Puebla	3,500	4,816	8,316
Querétaro	784	2,821	3,605
Quintana Roo	1,465	3,397	4,862
San Luis Potosí	2,693	2,323	5,016
Sinaloa	1,516	4,257	5,773
Sonora	1,223	3,916	5,139
Tabasco	4,552	4,118	8,670
Tamaulipas	4,136	440	4,576
Tlaxcala	1,294	1,754	3,048
Veracruz	5,911	2,600	8,511
Yucatán	3,412	1,725	5,137
Zacatecas	1,030	871	1,901
Totales	128,193	127,480	255,673

Fuente: CNI-SESNP con base en la información suministrada por las entidades federativas y proporcionadas por Plataforma

Bertha Alcalde, Secretaria Adjunta del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ha mencionado públicamente que se darán a conocer las versiones públicas de los diagnósticos presentados por los estados. A la fecha, esto no ha pasado aún. Actualmente, está en proceso el recurso de revisión que interpusimos desde OMDHAC para que el Secretariado publique los documentos presentados por los estados.

Desde OMDHAC, también solicitamos vía transparencia a todas las entidades federativas los diagnósticos que presentaron al Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, sólo cinco estrados entregaron la información, siete la reservaron y de veinte estados no hemos tenido respuesta²⁵.

ESTADO	RESPUESTA
Aguascalientes	Entregó diagnóstico
Baja California	Sin respuesta
Baja California Sur	Sin respuesta
Campeche	Entregó diagnóstico
Chiapas	Sin respuesta
Chihuahua	Reservó información
Ciudad de México	Reservó información
Coahuila	Sin respuesta
Colima	Sin respuesta
Durango	Sin respuesta
Guanajuato	Entregó diagnóstico
Guerrero	Sin respuesta
Hidalgo	Sin respuesta
Jalisco	Reservó información
Estado de México	Sin respuesta
Michoacán	Sin respuesta
Morelos	Sin respuesta
Nayarit	Sin respuesta
Nuevo León	Reservó información
Oaxaca	Reservó información
Puebla	Sin respuesta
Querétaro	Sin respuesta
Quintana Roo	Sin respuesta
San Luis Potosí	Sin respuesta
Sinaloa	Entregó diagnóstico
Sonora	Reservó información
Tabasco	Sin respuesta

²⁵ Son diversos los motivos por los cuales no se ha tenido respuesta: errores de la plataforma, no se anexó la respuesta en la plataforma, la autoridad simplemente no ha respondido, se declararon incompetentes, solicitaron prórroga, etcétera.

Tamaulipas	Sin respuesta
Tlaxcala	Entregó diagnóstico
Veracruz	Reservó información
Yucatán	Sin respuesta
Zacatecas	Sin respuesta

De los estados que se logró acceder a la información, esto es lo más relevante:

Aguascalientes:

- En el análisis de su estado de fuerza, parte del supuesto “estándar internacional del estado de fuerza policial de la ONU” de 2.8 policías por cada mil habitantes. Sin embargo, no existe tal estándar.
- Presenta datos de incidencia delictiva y faltas administrativas, pero no señala objetivos ni metas claras.
- Se señalan debilidades en la seguridad pública y alternativas de solución ambiguas y generales, por ejemplo: adquirir equipo, mejorar la infraestructura, adquirir y usar tecnología en la seguridad, fortalecer al Instituto Estatal de Seguridad Pública, fortalecer la función policial, promover actividades de prevención, etcétera.
- Para reducir la incidencia delictiva señalan que incrementarán la plantilla del personal, comprarán el equipo policial necesario, realizarán programas de proximidad social y adquirirán equipo de detección de drogas y armas (camión de rayos X, K-9)

Campeche:

- Utilizarán cinco indicadores: tasa anual estatal de incidencia delictiva, número de elementos policiales en relación con la población, promedio de policías asignados por sector de vigilancia en áreas con mayor reporte de delitos, porcentaje de elementos que aprobaron el curso de formación inicial para formar parte de la policía, porcentaje de equipamiento del estado de fuerza policial.
- Retoma el estándar nacional del estado de fuerza, que es equivocado y que la actual administración ha dejado atrás.

- Se establecen medios amplios y generales para cumplir con los objetivos, por ejemplo: servicios públicos suficientes, suficiente infraestructura policial, suficientes acciones de vigilancia y prevención, etcétera.

Guanajuato:

- No hay claridad en el documento. Se presentan estrategias ambiguas y generales como recibir capacitación bajo el modelo óptimo policial, contar con equipo de seguridad suficiente y de vanguardia, fortalecer la coordinación operativa, etcétera.
- El documento está basado en aumentar la percepción de seguridad. No se establece una base clara para realizar seguimiento y evaluación.

Sinaloa:

- El cálculo para su estado de fuerza lo realizaron considerando la sectorización por cuadrantes, zonas, necesidades específicas de las áreas urbanas y rurales y que la policía trabaje en un horario mínimo de 12 por 24 horas. Requieren de 12,363 policías. Para lograr la meta es necesario una extensión del Instituto Estatal de Ciencias Penales y Seguridad Pública en la zona sur y norte.
- Requieren 1,879 vehículos para las actividades policiales, por lo que necesitan adquirir 713 vehículos.
- Señalan que cada año requieren comprar 4 uniformes completos para cada policía. Actualmente no cuentan con un equipamiento unificado.
- La gran mayoría de los municipios no cuentan con todas las condiciones laborales para los policías.
- Sí cuentan con indicadores para seguimiento y evaluación. Para 2020 la meta es ingresar a 235 nuevos policías, 750 reclutas para PEP y municipales.

Tlaxcala:

- En el estado de fuerza se siguen basando en el estándar anterior del SESNSP que actualmente no se está utilizando.

- Presenta un diagnóstico completo que incluye estado de fuerza, evaluación de control de confianza, certificado único policial, capacitaciones, infraestructura del instituto de formación, salarios, seguros de vida, atención médica, prestaciones a policías, equipamiento, etcétera.
- Las metas son ambiguas y generales. Por ejemplo: impactar de forma positiva en la reducción de la incidencia delictiva, ofrecer a los policías capacitaciones suficientes, continuar con las actividades del Certificado Único Policial, incluir a los habitantes de Tlaxcala en la implementación del nuevo modelo policial, renovar la infraestructura para la capacitación, etcétera.

De los estados que se pudo obtener la información, destaca el establecimiento de metas y objetivos que son ambiguos y generales y que complican el seguimiento y la evaluación del programa de fortalecimiento. El discurso es sobre fortalecer a la policía local, ¿cómo se logrará si no se sabe concretamente qué es lo que se va a fortalecer?

Conclusiones

Diversas instancias internacionales, y las consultas realizadas por el actual gobierno, han recomendado un retiro gradual de las fuerzas armadas en tareas de seguridad. Sin embargo, la Estrategia Nacional de Seguridad, con la Guardia Nacional al frente, implicó la intensificación de la participación de las fuerzas armadas.

Lo civil de la Guardia Nacional se quedó en el texto. Y si bien los transitorios quinto y sexto del decreto que creó la Guardia Nacional pudieran ser una vía para la desmilitarización, lo cierto es que no sabemos cómo se están aplicando. Actualmente, no se conoce cómo las fuerzas armadas se irán retirando de las funciones de seguridad ciudadana ni cómo se fortalecerán a las policías locales para dar prioridad a la parte civil.