MISIÓN PERMANENTE DE MÉXICO

OGE04365

La Misión Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra saluda muy atentamente a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y, con relación a la Comunicación Conjunta de los Procedimientos Especiales **OL MEX 10/2017** del 11 de diciembre de 2017, se acompaña el Informe preliminar del Estado mexicano en repuesta a la solicitud de información sobre el Proyecto de Ley de Seguridad Interior, en el entendido que dentro de la fecha límite establecida para responder el Comunicado Conjunto se hará llegar información puntual en respuesta a las cinco preguntas que plantean los Procedimientos Especiales.

La Misión Permanente de México ante la Oficina de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales con sede en Ginebra aprovecha la oportunidad para reiterar a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos las seguridades de su más alta y distinguida consideración.

Ginebra, a 13 de diciembre de 2017.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
G i n e b r a.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE LA DETENCIÓN ARBITRARIA; GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS; RELATORA ESPECIAL SOBRE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, SUMARIAS O ARBITRARIAS; RELATOR ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN; RELATOR ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS; RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA PRIVACIDAD; RELATOR ESPECIAL SOBRE LA PROMOCIÓN DE LA VERDAD, LA JUSTICIA, LA REPARACIÓN Y LAS GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.

COMUNICACIÓN CONJUNTA RELATIVA A LA EVENTUAL APROBACIÓN DE UNA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

RESPUESTA DEL GOBIERNO DE MÉXICO A LA COMUNICACIÓN CONJUNTA EMITIDA POR LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE NACIONES UNIDAS EL 11 DE DICIEMBRE DE 2017.

México, Distrito Federal a 12 de diciembre de 2017.

RESPUESTA DEL GOBIERNO DE MÉXICO A LA COMUNICACIÓN CONJUNTA EMITIDA POR LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES DE NACIONES UNIDAS EL 11 DE DICIEMBRE DE 2017

I. Consideraciones preliminares.

1. Por medio del presente, el Gobierno de México desea ofrecer una respuesta preliminar a los elementos incluidos en la comunicación conjunta emitida por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; la Relatora Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias; el Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión; el Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos; el Relator Especial sobre el Derecho a la Privacidad; el Relator Especial sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición, de fecha 11 de diciembre de 2017.

2. En la comunicación mencionada, los procedimientos especiales señalan que, de acuerdo con la información que les fue transmitida, el Estado mexicano podría emitir una legislación que "tenga el efecto de ampliar el papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana y exacerbar el ya elevado nivel de violencia que existe en diferentes partes del país".

3. Al respecto, y dada la importancia de hacer llegar a los procedimientos especiales información sobre el particular de forma inmediata – sin perjuicio de que los asuntos que plantea y que invita al Gobierno a comentar puedan ser objeto de una remisión de información ulterior, previa a la fecha límite del 11 de febrero de 2018 – se estima preciso puntualizar primeramente que, contrario a lo que se indica, el objeto del proyecto de ley, que se discute actualmente en el Senado de la República, es reglamentar y limitar la temporalidad de acciones de auxilio por parte de las fuerzas armadas, buscando a su vez fortalecer a los cuerpos policiacos civiles locales, que les permita asumir su responsabilidad en materia de seguridad pública. En adición, el proyecto de ley no sólo deja claro y salvaguarda el respeto a los derechos humanos como deber constitucional y

convencional, sino que busca también facilitar las respuestas a nivel local y federal (primeramente por corporaciones del orden civil), acotando el papel de las fuerzas armadas a situaciones en las que se justifique, a través de procedimientos previstos en el proyecto.

4. Independientemente de ello, y como lo indican los procedimientos especiales en su comunicación, el proyecto de ley está siendo objeto de debate y escrutinio dentro del Senado de la República. En esta consideración, los asuntos de forma o sustancia destacados por los procedimientos especiales estarían siendo considerados, incluso con la participación y diálogo con los actores nacionales referidos en la comunicación, y con la propia Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – que ha también remitido comunicaciones al legislativo mexicano sobre el particular.

5. En ese marco, el Gobierno de México es consciente de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos – que también son un imperativo constitucional relevante para cualquier ejercicio normativo interno – y confía que el proceso legislativo en marcha se acotará estrictamente a ese marco.

6. Con ello, además que el Gobierno de México remitirá las consideraciones formuladas por los procedimientos especiales a las autoridades legislativas competentes, se considera que, por lo pronto, algún pronunciamiento de carácter público podría ser prematuro, en especial tomando en cuenta que, como se indicó, el Senado de la República continúa examinando a detalle el asunto.

7. A continuación, y para beneficio de los procedimientos especiales, se ofrecen algunas consideraciones relevantes sobre: i) las causas de la violencia en México y el papel de las fuerzas armadas; ii) el objetivo que persigue el proyecto de ley; y, iii) la formación de las fuerzas armadas en derechos humanos, uso de la fuerza y disminución de las recomendaciones de la CNDH con relación a las fuerzas armadas.

8. Lo anterior, a fin de permitir a los procedimientos especiales contextualizar el papel de las fuerzas armadas – que está lejos de ser permanente o general en el territorio nacional – y el marco jurídico sobre el cual actúan.

9. Por último, el Gobierno de México, como lo ha hecho con anterioridad, coincide con que la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública es y debe ser de carácter extraordinario y sin duda sujeto a limitaciones temporales, además que, al contrario, éstas corresponden a corporaciones de seguridad pública de carácter civil – que, desafortunadamente, han sido rebasadas en distintos lugares por los efectos nocivos de la delincuencia organizada en México y en la región, como se puntualizará a continuación.

II. Causas de la violencia en México y el papel de las fuerzas armadas.

10. Actualmente, el Estado mexicano enfrenta retos sin precedentes a su seguridad interior, debido a la combinación de tres factores principales:

- Comparte una frontera terrestre de más de 3,000 kilómetros con Estados Unidos, país que cuenta con el mercado de drogas ilícitas más grande en el mundo, lo cual alimenta de recursos financieros casi ilimitados a las organizaciones criminales;

- La persistencia del tráfico ilícito de armas de alto poder, procedente de Estados Unidos, en cuya frontera con México se ubican alrededor de 9,000 tiendas de armas, de las que también se nutre el crimen organizado, rebasando por mucho la capacidad de los cuerpos policiacos mexicanos estatales y locales; y

- La decisión del gobierno de Estados Unidos –vigente desde hace 20 años y reconocida por sus propias autoridades- de desviar hacia nuestro territorio el flujo de drogas ilícitas procedentes del sur del continente.

11. En ese contexto y bajo esas condiciones, las policías estatales y municipales del país se han visto prácticamente imposibilitadas para hacer frente a la incidencia delictiva y a la violencia que las organizaciones criminales han desatado. Por ello, el Estado mexicano ha decidido, como último recurso, recurrir al auxilio de sus Fuerzas Armadas. Cabe aclarar que este recurso encuentra fundamento constitucional y en ningún caso suplanta a las autoridades civiles legítimamente constituidas.

12. De conformidad con el artículo 21 de la CPEUM, la seguridad pública es una función a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios. Comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva; así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley. Este artículo prevé que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, deberán coordinarse para cumplir con los objetivos de la seguridad pública.

13. En particular, la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública se fundamenta en el artículo 89 fracción VI de la CPEUM, que establece que el Presidente de la República podrá disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior del país.

14. Tanto la Policía Federal como las Fuerzas Armadas rigen su actuación en estricto apego al respeto de los derechos humanos consignados en la Constitución así como en los instrumentos nacionales e internacionales. La participación temporal y extraordinaria de las fuerzas federales en tareas de competencia local se lleva a cabo en plena coordinación con las autoridades de las entidades federativas, en el marco de los acuerdos de coordinación previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

15. Se destaca que las tesis jurisprudenciales 36/2000, 37/2000 y 38/2000 de la SCJN establecen que es legal la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública, en apoyo a las autoridades civiles, previa petición fundada y motivada, cuando acrediten que han sido rebasadas en su capacidad de reacción por la

delincuencia organizada, con estricto apego a derecho, respetando las garantías individuales de los gobernados.

16. Aunado a lo anterior, destaca que numerosas encuestas realizadas por diversas entidades autónomas del Estado señalan que la población, en especial en las zonas más afectadas por el crimen organizado, manifiestan un decidido respaldo al despliegue de las fuerzas armadas debido a que lo consideran necesario y no tolerarían quedarse sin la protección que la presencia de las Fuerzas Armadas les ofrece.

III. El objetivo de la ley es establecer un marco jurídico adecuado

17. No es correcto afirmar que una ley de seguridad interior afectará negativamente los derechos humanos. Por el contrario, el principal objetivo de esta ley es que el Estado mexicano cuente con el marco jurídico adecuado que permita salvaguardar la seguridad interior, la seguridad pública y el orden público, requisitos esenciales para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos.

18. El objeto de contar una ley de seguridad interior no es la militarización de la seguridad pública, sino dotar de un marco jurídico apropiado a las autoridades federales, estatales y municipales, cuando una amenaza grave a la seguridad interior –como las operaciones del crimen organizado- hace necesario recurrir al apoyo de las Fuerzas Armadas. Se trata de llenar un vacío jurídico sobre las circunstancias que definen la existencia de una amenaza a la seguridad interior en una zona determinada del territorio nacional, en la que es indispensable el apoyo de las Fuerzas Armadas para enfrentarla, siempre bajo el mando de la autoridad civil.

19. El proyecto de ley pretende establecer las condiciones y circunstancias, así como los límites específicos, tanto territoriales como temporales, en las que las Fuerzas Armadas deberán regir su actuación al apoyar a las autoridades civiles. De igual forma, el proyecto de ley prevé la coordinación y establece mecanismos específicos de colaboración entre las policías municipales, estatales y federales.

20. En cuanto a los límites temporales de actuación, en el párrafo noveno de su escrito se señala que con el proyecto de ley de seguridad interior se posibilita la duración indefinida de la actuación en tareas de seguridad de las Fuerzas Armadas. Por el contrario, como se aprecia del propio proyecto, su artículo 15 busca limitar su temporalidad a un año.

21. Independientemente de lo anterior, y como se destacó al inicio de este escrito, el proyecto se encuentra siendo considerado por el Senado de la República, por lo que aún es prematuro arribar a conclusiones o prever las modificaciones que el texto podría sufrir en el proceso legislativo, por definición, ampliamente democrático.

IV. Formación de las Fuerzas Armadas en materia de derechos humanos, uso de la fuerza y disminución de recomendaciones de la CNDH.

22. En los párrafos tercero y sexto del escrito, los procedimientos especiales expresan especial preocupación porque las Fuerzas Armadas realicen tareas que no les son propias y para las que no han sido entrenadas. Sin embargo, es preciso señalar que las Fuerzas Armadas, a lo largo de la historia, han constituido un elemento fundamental para salvaguardar el Estado de Derecho en nuestro país, previéndose incluso esta actividad como parte fundamental de su existencia y atribuciones.

23. Se destaca que la obligaciones atribuidas por ley a las Fuerzas Armadas Mexicanas son las siguientes: defender la integridad, independencia y la soberanía de la Nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que atiendan al progreso del país y en caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas; por lo que resulta evidente, que las Fuerzas Armadas no realizan tareas ajenas o que desconocen, ya que incluso, son funciones que les han sido atribuidas por la misma Ley.

24. En particular, la Secretaría de la Defensa Nacional promueve y difunde los derechos humanos entre sus efectivos, a través de diversas actividades que se llevan a cabo en el Centro de Estudios del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos, donde se imparten diplomados, cursos, talleres y seminarios para jefes y oficiales. Se destaca, en particular, el "Programa de Promoción y Fortalecimiento de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario SDN". La Secretaría de Marina también capacita de forma continua a su personal en materia de derechos humanos y uso de las fuerza. Asimismo, colabora con autoridades jurisdiccionales y no jurisdiccionales en dicha materia.

25. Por lo que hace al uso de la fuerza, aun cuando a la fecha no se cuente con un legislación federal o general que la regule, ello no se traduce en un vacío legal en este rubro en México, pues el Estado mexicano a través de sus diversas Instituciones, ha implementado una serie de políticas públicas que incluyen acuerdos, lineamientos y capacitaciones, cuyo objetivo es regular el uso de la fuerza en todos los niveles, incluso en colaboración con organismos internacionales. A continuación, se enumeran las acciones recientes más destacadas:

- Protocolo de actuación de la Policía Federal (PF) sobre el Uso de la Fuerza (18 de octubre de 2017). Tiene como finalidad brindar certeza jurídica y transparencia a la ciudadanía en relación con el uso de la fuerza que realicen las y los integrantes de la Policía Federal en el ejercicio de sus funciones.
- Acuerdo A/080/2012 de la Procuraduría General de la República. Establece que el uso de la fuerza estará sujeto a estándares estrictos y que debe de ser legal, necesario, proporcionado, racional y adecuado, cumpliendo con los principios de objetividad, honestidad, eficiencia, responsabilidad, diligencia, profesionalismo y respeto a derechos humanos.
- Acuerdos 04/2012 y 05/2012 de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS). Regulan el Uso de la Fuerza en las Instituciones Policiales y Órganos Desconcentrados encargados de la seguridad pública.
- Manual de Uso de la fuerza de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas. Tiene el objetivo de asegurar que, de tener que recurrir al uso de la fuerza, el personal del

Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacionales, promueva, respete, proteja y garantice los derechos humanos.

- Modelo Integral para la Regulación del Uso de la Fuerza de los Policías (14 de julio de 2017). El objetivo del Modelo es regular la conducta de los policías municipales para que puedan reaccionar de manera proporcional a la amenaza o riesgos de personas o bienes jurídicos que están mandatados a proteger.

26. Por otra parte, la comunicación conjunta de los procedimientos especiales refiere que entre 2006 y 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió 125 recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional y 41 a la Secretaría de Marina. Al respecto, se destaca que las recomendaciones que la CNDH ha dirigido a las instituciones de seguridad federal, se han reducido al pasar de 21 en 2012, a tan solo 12 en 2016 y 5 en lo que va del 2017.

27. Por último, el Gobierno de la República tiene claro que los mexicanos requieren un país seguro y pacífico, y, en este sentido se permite reafirmar una de sus prioridades: recuperar la paz y tranquilidad de toda la población, con pleno respeto, promoción y garantía a los derechos humanos en todo el territorio.

28. A la luz de lo anterior, se reitera que el proyecto de ley de seguridad interior no busca la militarización la de la seguridad pública, sino dotar de certeza jurídica y definir el marco, los criterios y la temporalidad del actuar de las fuerzas de seguridad, de acuerdo con las misiones establecidas, conforme a la organización, adiestramiento, equipo y poder de fuerza con el que cuentan.

29. Con todo ello, se solicita que en el análisis profundo que los procedimientos especiales lleven a cabo, tomen en cuenta que en la aplicación de la ley de seguridad interior también rige lo dispuesto en el artículo primero constitucional, que a la letra señala que “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá

restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

30. Finalmente, el Gobierno de México solicita muy respetuosamente a los procedimientos especiales tomar en cuenta la información incluida en el presente documento, además que reitera su más amplia disposición para hacerle llegar mayores detalles y, por supuesto, dar respuesta a los cinco rubros incluidos en la comunicación conjunta, antes de la fecha límite correspondiente.