

Mandatos del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de la Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; del Relator Especial sobre el derecho a la privacidad y del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición

REFERENCIA:
OL MEX 10/2017

11 de diciembre de 2017

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria; Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias; de Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias; de Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; de Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; de Relator Especial sobre el derecho a la privacidad y de Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, de conformidad con las resoluciones 33/30, 27/1, 35/15, 34/18, 34/5, 28/16 y 36/7 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de su Excelencia la información que hemos recibido en relación al **proceso legislativo en curso para la eventual aprobación de una “Ley de Seguridad Interior”, dirigida, entre otras cuestiones, a regular la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. La ley fue adoptada por la Cámara de Diputados el 30 de noviembre y ha sido remitida al Senado para su debate y adopción.**

Según la información recibida:

El Proyecto de Ley de Seguridad Interior (en adelante “LSI” o “Ley”) actualmente en discusión tendría como principal objetivo regular la función del Estado, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación de la seguridad interior entre las autoridades del Estado mexicano, previendo la participación de las Fuerzas Armadas en dichas tareas.

Entre los motivos de preocupación está la posibilidad de que esta legislación tenga el efecto de ampliar el rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad ciudadana y exacerbar el ya elevado nivel de violencia que existe en diferentes partes del país.

Preocupa especialmente que las Fuerzas Armadas realicen tareas que no les son propias y para las que no han sido entrenadas, lo cual cuestiona su capacidad de acción efectiva en tareas de seguridad ciudadana y combate del crimen, y podría favorecer la comisión de graves violaciones de derechos humanos.

Se informa que la intensa participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad en los últimos once años ha estado asociada a graves violaciones de derechos humanos, incluidas las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas y las torturas. Entre 2006 y el 31 de octubre de 2017, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió 10'917 quejas contra la Secretaría de la Defensa Nacional y emitió 125 recomendaciones. Respecto a la Secretaría de Marina, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recibió 2'802 quejas y emitió 41 recomendaciones, con un crecimiento notable en las quejas presentadas en este periodo respecto al periodo previo.

En especial, hemos recibido información preocupante sobre la elevada tasa de letalidad derivada de los operativos en los que participan integrantes de las Fuerzas Armadas. Según un estudio académico del Programa de Política de Drogas (PPD) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) sobre los combates en los que participaron integrantes de las Fuerzas Armadas¹, en un 84% de los casos serían elementos de Ejército o la Marina quienes habrían abierto fuego en primer lugar. Además, la relación entre personas heridas y fallecidas en enfrentamientos en los que participan las Fuerzas Armadas resulta preocupantemente alta, sugiriendo un posible excesivo uso de la fuerza letal, puesto que según la información dada a conocer, en los enfrentamientos en los que participa la Marina se producirían hasta 16.8 muertos por cada herido, y en los que participa el ejército entre 7.9 y 10.4 muertos por cada herido; estas cifras contrastan con las que se producen en enfrentamientos con la Policía Federal: entre 4.8 y 6.6 personas fallecidas por cada persona herida. En el 37% de los enfrentamientos estudiados no hubo ni un solo herido, sólo personas fallecidas como consecuencia de la actuación de las Fuerzas Armadas. En estos combates sin heridos, el 86.1% de todos los fallecimientos fueron a manos de las Fuerzas Armadas. Además, según la información procedente de fuentes académicas, existe una correlación entre la intervención de las Fuerzas Armadas en un territorio y el aumento posterior de los homicidios en el mismo, cuestionando así la efectividad del modelo de intervención militar para proporcionar seguridad de forma sostenible.

La LSI no contempla un programa de formación para que las Fuerzas Armadas puedan desarrollar las funciones de seguridad previstas en dicho instrumento. Según el artículo 28, “las Fuerzas Armadas realizarán las Acciones de Seguridad Interior con su organización, medios y adiestramiento”, impidiendo la adecuación de las Fuerzas Armadas a tareas de seguridad para las que no cuentan con medios ni formación adecuados.

El concepto de “uso legítimo de la fuerza” utilizado en la LSI no se ajustaría a los estándares previstos en el derecho internacional de los derechos humanos al hacer

¹ <http://ppd.cide.edu/indice-de-letalidad>

referencia solamente al uso “racional y proporcional”, y excluyendo los principios centrales de estricta necesidad y excepcionalidad en el uso de la fuerza.

El Proyecto de Ley también carece de los mecanismos necesarios para el monitoreo y control del uso de la fuerza, así como para la rendición de cuentas, de manera que dicho uso de la fuerza pueda ser evaluado de manera efectiva. Por otro lado, utiliza términos ambiguos y carentes de definición para referirse a las circunstancias en las cuales podría permitirse el uso de la fuerza, tales como durante “actos de resistencia”, dando lugar a posibles usos arbitrarios de la fuerza.

El artículo 26 de la LSI faculta a las Fuerzas Armadas a llevar “a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos”, y lo hace con carácter permanente, sin establecer límite alguno a su aplicación espacial o material. De igual forma, el artículo 15 posibilita la duración indefinida (a través de prórrogas que podrían adoptarse sucesivamente) de las acciones simultáneas de seguridad interior en diversas áreas geográficas del país a cargo de las Fuerzas Armadas, lo cual es un claro desincentivo para que las autoridades de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales fortalezcan sus instituciones de seguridad civil. Solamente una fracción de un artículo de la LSI (la VI del artículo 23) alude de manera general a un programa de fortalecimiento de capacidades institucionales, refiriéndose solamente a las autoridades de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales y careciendo de un contenido mínimo sobre dicho programa.

Asimismo, el Proyecto de Ley establece el mantenimiento indefinido de una intensa participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad como principal respuesta del Estado mexicano frente a la situación de inseguridad, en lugar de abordar el fortalecimiento real y efectivo de las instituciones civiles que son las que deben ocupar esta tarea con un enfoque de seguridad ciudadana y de prevención. En este sentido, el Proyecto de Ley no retoma medidas anunciadas en diferentes momentos pero que no habrían sido efectivamente implementadas, tales como la profesionalización de las policías, el combate a la corrupción y a la impunidad, la mejora de las condiciones laborales y de la rendición de cuentas de las fuerzas policiales. Estas medidas podrían ser más efectivas para el fin perseguido y podrían asimismo fortalecer la protección de los derechos humanos.

La deficiente actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad estaría muy relacionada con la falta de controles efectivos y rendición de cuentas por las actuaciones llevadas a cabo por sus miembros, incluido la falta de investigación y procesamiento de los responsables de los delitos y graves violaciones de derechos humanos documentados por organismos públicos de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil. A pesar de la reforma al Código de Justicia Militar que modificó su artículo 57 a fin de establecer que los delitos y violaciones de derechos humanos contra civiles cometidos por integrantes de las

Fuerzas Armadas deben ser investigados y enjuiciados por instituciones civiles, la mayoría de las conductas criminales seguirían en la impunidad. No se estarían realizando investigaciones diligentes, prontas y exhaustivas de oficio por parte de la autoridad competente en todas las ocasiones en las que integrantes de las Fuerzas Armadas presuntamente cometen una conducta delictiva, ni siquiera en aquellos casos en los que integrantes de las Fuerzas Armadas hacen uso de la fuerza letal.

Respecto del control y la rendición de cuentas, el Capítulo quinto de la LSI, relativo al “control de las acciones en materia de seguridad interior”, solo contiene dos artículos. Dicho control se reduce a la obligación del coordinador de las acciones de seguridad interior a mantener informado al Presidente, a través del Secretario de Gobernación, y a la obligación de éste a remitir a su vez un informe a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional. La LSI no hace referencia alguna al contenido mínimo de dichos informes, ni especifica cómo garantizarían la efectiva rendición de cuentas.

Al contrario, el artículo 9 de la LSI dificultaría el ejercicio de rendición de cuentas y la transparencia al excluir toda la “información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley” del escrutinio público mediante la posibilidad de declararla como de “Seguridad Nacional”, contrariamente al principio de máxima publicidad y sin limitar de manera debida el carácter de la información que tendrá carácter protegido.

Por otro lado, las amplias definiciones que utiliza la ley llevarían a considerar a un alto porcentaje de las actuaciones de las autoridades en materia de seguridad interior como de seguridad nacional y por consiguiente a limitar su acceso y transparencia.

Se ha señalado que aunque formalmente las Fuerzas Armadas actúan en auxilio de las autoridades civiles, en ocasiones las Fuerzas Armadas podrían sustituir plenamente a corporaciones civiles en sus funciones, provocando en ocasiones ausencia de rendición de cuentas a las autoridades civiles a las que estarían auxiliando. El Proyecto de Ley prevé en el artículo 20, fracción I, que un comandante de las Fuerzas Armadas propuesto por los Secretarios de la Defensa Nacional y la Marina sea quien dirija a los grupos interinstitucionales. Por ende, la autoridad civil, mediante la Secretaría de Gobernación con participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Fuerzas Federales, los responsables de la aplicación de la Ley según lo establece el artículo 5 de la misma, quedarían relegados de esta tarea. Esto provocaría un marcado desequilibrio a favor de las Fuerzas Armadas en la dirección y coordinación de las intervenciones [artículos 20 (fracciones I y III) 21 y 22].

Además, las investigaciones realizadas en la jurisdicción militar podrían obstaculizar en ocasiones la investigación de graves violaciones de derechos humanos por parte de las autoridades civiles, con retrasos en la remisión de casos

a la jurisdicción civil, y dificultando la realización de investigaciones que puedan implicar a miembros de las Fuerzas Armadas.

Asimismo, la LSI faculta en su artículo 27 a las Fuerzas Armadas a preservar el lugar de los hechos y poner a disposición de la autoridad correspondiente a personas detenidas, pero no especifica un procedimiento claro para su detención y puesta a disposición de las autoridades, ni establece las garantías procesales necesarias para las personas detenidas, pudiendo ponerlas en riesgo de desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias.

En cuanto a las actividades de inteligencia, la LSI extiende a las Fuerzas Armadas la facultad de realizar tareas de inteligencia “en materia de Seguridad Interior”, sin establecer las debidas garantías para su accionar ni mecanismos de autorización previa, control judicial ni administrativo, seguimiento, ni rendición de cuentas. El artículo 30 indica que las autoridades podrán “hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información”, obviando la obligación de que la recolección de información personal deberá realizarse en base a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. La mención en el artículo 30 a la obligación de respetar los derechos humanos reconocidos en la Constitución en actividades de inteligencia resulta incompleta, pudiendo poner en peligro el derecho a la privacidad.

Resulta también preocupante que, de acuerdo con el artículo 31 de la LSI, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede, en cuanto órgano autónomo, ser requerida a “proporcionar la información que le soliciten las autoridades”. Sin embargo, la LSI no establece los términos, garantías y límites a los que se sometería el requerimiento de información, pudiendo poner en peligro de represalias a víctimas de violaciones, testigos, y a defensores y defensoras de los derechos humanos, así como pudiendo afectar su derecho a la privacidad.

En términos generales, resulta preocupante el uso en la ley de conceptos como “seguridad interior”, “acciones de seguridad interior”, “amenazas a la seguridad interior” que resultan confusos en relación con las obligaciones de México en materia de derechos humanos, y que no contribuyen a clarificar la naturaleza de las acciones que realizarían las autoridades, incluidas las Fuerzas Armadas, ni la forma en que se desarrollarían las mismas. La utilización de conceptos ambiguos podría favorecer una aplicación extensiva, discrecional y arbitraria de la LSI. Similarmente, como los escenarios que permiten habilitar las acciones previstas en la ley son demasiado generales y poco precisos, se podrían activar los mecanismos previstos en la ley en una cantidad indeterminada de supuestos.

Asimismo, preocupa la información que indicaría que el proyecto de legislación se ha elaborado sin contar con una evaluación adecuada de las políticas de seguridad de los últimos 11 años, caracterizada entre otras medidas por la intensa participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, y en los que la tasa

de homicidios habría pasado del nivel más bajo históricamente registrado en 2007 (8,867 defunciones por homicidio) al nivel más elevado en 2016 (24,559 defunciones por homicidio)².

Sin pretender prejuzgar la veracidad de las alegaciones relativas a la propuesta de ley, ni sobre su potencial impacto sobre la protección de los derechos humanos, quisieramos llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre las obligaciones establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), al que México accedió el 23 de marzo de 1981. La protección del derecho a la vida (artículo 6) y la prohibición de la tortura (artículo 7) que no son derogables; el derecho a la libertad personal (artículo 9), a las garantías penales (artículo 14), a la privacidad (artículo 17), a la libertad de opinión y expresión (artículo 19), a la reunión pacífica (artículo 21) y a la libertad de asociación (artículo 22), entre otros, que exigen que, de acuerdo al párrafo 1 del artículo 2, cualquier medida que pueda restringir el ejercicio de tales derechos sea estrictamente necesaria y proporcional³. Asimismo, los Estados Partes están obligados a ofrecer recursos accesibles y eficaces para la protección de tales derechos, de acuerdo al párrafo 3 del artículo 2.⁴ El artículo 2 también impone a los Estados Partes la obligación de formar a todos los agentes del Estado en materia de derechos humanos.⁵ Asimismo, deseamos recordar los principios y normas que rigen el uso de la fuerza por las autoridades pertinentes, en particular el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, los cuales proporcionan una interpretación autorizada de los límites y los requisitos para el uso legítimo de la fuerza, en base a los principios de necesidad, proporcionalidad y excepcionalidad, así como de los mecanismos necesarios para su control y rendición de cuentas.

Un análisis preliminar del Proyecto de Ley hace temer que éste no estaría redactado en base a los principios arriba mencionados. En este sentido, a continuación, quisiéramos dirigir la atención del Gobierno de su Excelencia sobre las numerosas recomendaciones realizadas por órganos de tratados y expertos y expertas independientes de las Naciones Unidas respecto a la necesidad de restringir al máximo la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, de separar debidamente funciones policiales y militares, así como de garantizar la rendición de cuentas para las violaciones de derechos humanos cometidas por sus miembros.

Ya en 2010 el Comité de Derechos Humanos recomendó a México que adoptara todas las medidas necesarias para garantizar que la seguridad pública fuera mantenida, en la mayor medida posible, por fuerzas de seguridad civiles y no militares, así como garantizar que todas las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por las Fuerzas Armadas fueran debidamente investigadas y juzgadas por las autoridades civiles.

² Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

³ Observación general n° 31 del Comité de los Derechos Humanos, para. 6

⁴ Observación general n° 31 del Comité de los Derechos Humanos, para. 15

⁵ Observación general n° 31 del Comité de los Derechos Humanos, para. 7

También es trascendente recordar la recomendación que el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias realizara en el informe tras su visita a México en 2011, en la que señaló: “90. El Grupo de Trabajo recomienda considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública y de la aplicación de la ley penal como una medida para prevenir las desapariciones forzadas”⁶. De igual forma, en su informe de seguimiento de 2015 el Grupo de Trabajo reiteró dicha recomendación.⁷ Es menester hacer hincapié en que la mencionada recomendación tiene sustento en la trágica historia en las últimas décadas del continente americano, cuando la perpetración de desapariciones forzadas generalizadas y sistemáticas ha estado íntimamente relacionada con la participación de las fuerzas armadas en actividades de seguridad interior.

En el mismo sentido se pronunciaron en 2014 el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes⁸ y el Relator Especial sobre ejecuciones las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias⁹, cuando recomendaron que la seguridad pública se pusiera inmediata y definitivamente en manos de autoridades civiles y no en las Fuerzas Armadas.

Asimismo, el Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos expresó en el informe final de su misión a México en enero de 2017 su preocupación ante la posibilidad de que el proyecto de LSI, de aprobarse, implicara la normalización del uso de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública. Por otra parte, el Relator Especial recomendó al Estado mexicano asegurar que las personas defensoras de derechos humanos fueran debidamente consultadas durante los debates legislativos de la LSI, y garantizar que sus opiniones fueran debidamente consideradas.¹⁰

Finalmente, en su reciente visita de país del 27 de noviembre al 4 de diciembre 2017, el Relator Especial sobre la promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión junto con el Relator Especial para la libertad de expresión de la Comisión interamericana de derechos humanos expresaron preocupaciones en torno al Proyecto de la LSI temiendo que ésta afectaría negativamente la libertad de expresión, en particular en relación con el acceso a la información, la supervisión suficiente para la recolección de inteligencia y el uso de la fuerza durante manifestaciones.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención, por lo que estaríamos muy agradecidos de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase explicar la finalidad, extensión y consecuencias esperadas de las propuestas contenidas en el Proyecto señalado.

⁶ A/HRC/19/58/Add.2

⁷ A/HRC/30/38/Add.4, para 25.

⁸ A/HRC/28/68/Add.3, para 83.a

⁹ A/HRC/26/36/Add.1, para 103

¹⁰ <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21111&LangID=S>

2. Sírvase señalar si se ha llevado a cabo algún análisis sobre el cumplimiento del Proyecto de Ley con los estándares de derechos humanos y si existe algún estudio realizado en el marco del mencionado proyecto legislativo que prevea el impacto que éste podría tener en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos.
3. Sírvase informar si en el marco de la presente legislación ha habido algún tipo de participación de organizaciones de la sociedad civil, y en particular de aquellas que agrupan a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos.
4. Sírvase proporcionar información precisa sobre el proceso legislativo señalado y su estado.
5. Sírvase proporcionar cualquier otra información o comentarios que puedan tener sobre las alegaciones mencionadas.

Mientras esperamos la respuesta de su gobierno, instamos a las autoridades mexicanas a no adoptar ninguna medida tendente a la aprobación de la mencionada legislación, para evitar que se adopte una decisión que pudiera tener consecuencias negativas para el goce de los derechos humanos cuyo disfrute es objeto de nuestros mandatos.

Tenemos la intención de expresar públicamente nuestras preocupaciones en un futuro cercano, ya que consideramos que las informaciones recibidas son suficientemente fiables para indicar que existe un asunto que justifica una atención inmediata. Además, consideramos que la opinión pública tiene que ser informada sobre las implicaciones potenciales relacionadas con las alegaciones arriba mencionadas. El comunicado de prensa indicará que hemos estado en contacto con el Gobierno de Su Excelencia para aclarar las cuestiones relevantes.

Garantizamos que la respuesta de su Gobierno a cada una de las preguntas anteriores será incluida en los informes que presentaremos a la próxima sesión de la comisión de Derechos Humanos a fin de que ésta que esta los examine.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Elina Steinerte

Vicepresidenta del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria

Bernard Duhaime

Presidente-Relator del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias

Agnes Callamard

Relatora Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

David Kaye
Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y
de expresión

Michel Forst
Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Joseph Cannataci
Relator Especial sobre el derecho a la privacidad

Pablo de Greiff
Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías
de no repetición