

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; y del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes

REFERENCIA:
OL MEX 1/2019

4 de febrero de 2019

Señoras senadoras y diputadas, señores senadores y diputados,

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; 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; and Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con las resoluciones 33/30, 36/6, 35/15, 34/18, 34/5 y 34/19 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a su atención urgente la información que hemos recibido relativa a **las reformas constitucionales aprobadas el pasado 16 de enero por la Cámara de Diputados sobre la Guardia Nacional y otros temas relevantes, mediante las cuales se le estarían otorgando facultades permanentes a las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas de seguridad pública e investigación criminal.**

Según la información recibida:

El 16 de enero de 2019, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen mediante el cual se reformarían varios artículos de la Constitución.

La Guardia Nacional sería una institución en cuya conformación participarían integrantes de las Fuerzas Armadas, quienes recibirían formación y adiestramiento militar. Estaría encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio, y sus funciones serían de prevención e investigación. Si bien el Proyecto de Decreto sostiene que la Guardia Nacional contará con una dirección civil, el mismo contiene diversos componentes del orden militar que resultan de una particular preocupación.

La iniciativa fue originalmente presentada ante el Pleno de la Cámara de Diputados, el 20 de noviembre de 2018. Previo a su aprobación, entre el 11 y 13 de diciembre de 2018, y más adelante, entre el 8 y el 13 de enero de 2019, se llevaron a cabo una serie de audiencias públicas durante las cuales especialistas nacionales e internacionales, así como integrantes de organizaciones de la

sociedad civil, expresaron sus opiniones, inquietudes y cuestionamientos con respecto del contenido de la iniciativa.

Entre los argumentos presentados en contra de la iniciativa, destacan los relativos al documentado incremento del uso ilegal y excesivo de la fuerza, así como la privación arbitraria de la libertad, la comisión de ejecuciones extrajudiciales, torturas y desapariciones forzadas, todas ellas vinculadas a la creciente participación de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública. Asimismo, se hizo referencia a los diagnósticos, recomendaciones y sentencias de organismos y expertos internacionales que han alertado sobre la militarización de la seguridad pública y han llamado al fortalecimiento de las instituciones civiles de seguridad. Se argumentó también que la propuesta constitucionaliza y hace permanente la presencia militar en tareas de seguridad, dando continuidad a una política que ha generado más violencia ya ha incrementado la comisión de graves violaciones a los derechos humanos. Todo ello, en un contexto de frágiles controles, ineficaces mecanismos de rendición de cuentas e impunidad alarmante.

De acuerdo con la información recibida, el Proyecto de Decreto aprobado por la Cámara de Diputados recogió algunas de las preocupaciones externadas durante las audiencias e incluye, por ejemplo, cambios positivos con respecto al uso de la fuerza, el registro de detenciones y el fortalecimiento de los cuerpos policiales. Sin embargo, prevalecen elementos muy significativos de preocupación, sobre todo con respecto a la participación permanente de elementos militares en tareas de seguridad pública y su involucramiento en tareas de investigación criminal.

En el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, se incluye a la Guardia Nacional como una institución de seguridad pública de carácter y dirección civil. Sin embargo, permanecen en el dictamen componentes del orden militar tales como: el papel de los jefes del Ejército y la Armada en el liderazgo y el funcionamiento de la Guardia Nacional (la "Junta de Jefes de Estado Mayor"); el reclutamiento, ascenso y entrenamiento de sus integrantes bajo mando militar; y la naturaleza tripartita de la institución, conformada por elementos de la Policía Federal, Policía Militar y Policía Naval.

Asimismo, preocupa la expansión de la jurisdicción militar para investigar y sancionar delitos cometidos por integrantes de una institución que se define como civil. El dictamen actual establece que los delitos cometidos por integrantes de la Guardia Nacional en el ejercicio de las funciones serán conocidos por la autoridad civil competente. Sin embargo, se indica que las autoridades civiles solo tendrían competencia para investigar y sancionar dichos delitos cuando éstos sean cometidos por integrantes de la institución "en ejercicio de las funciones". El dictamen también establece que las "faltas contra la disciplina militar" cometidas por integrantes de la Guardia Nacional, serán conocidas por las autoridades militares correspondientes.

Finalmente, preocupa la posibilidad de que personas puedan ser detenidas en instalaciones militares. El dictamen habla sobre la “puesta a disposición” de detenidos en instalaciones civiles. Sin embargo, siendo el concepto de “puesta a disposición” jurídicamente distinto al de “privación de la libertad”, la redacción propuesta podría legitimar la puesta a disposición de una persona en instalaciones civiles, aún después de haber sido privada de la libertad en instalaciones militares.

Como expertos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, y preocupados por la incuestionable crisis de inseguridad, violencia, graves violaciones a los derechos humanos e impunidad prevaleciente en México, hemos seguido con gran detenimiento los debates nacionales relativos al tema de la seguridad en el país.

Así, por ejemplo, expresamos en el 2017 nuestra preocupación con respecto a la Ley de Seguridad Interior a través de una comunicación¹ enviada al Gobierno de México, la cual fue seguida de un comunicado de prensa², alertando sobre los peligros del creciente papel de las Fuerzas Armadas y la ausencia de mecanismos control y de rendición de cuentas.

El año pasado, en el contexto del análisis de la Ley de Seguridad Interior por parte del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, reiteramos nuestras preocupaciones³. Una vez emitida la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que declaró la inconstitucionalidad en su totalidad de la Ley, la saludamos públicamente⁴, considerando la decisión judicial como un paso significativo para revertir la militarización de la seguridad pública en el país. En dicho comunicado público, adicionalmente, alentamos al Estado mexicano a no adoptar ninguna medida que consolidara el paradigma militar en materia de seguridad.

Es por ello que reiteramos hoy nuestra grave preocupación ante un proyecto de reforma constitucional que daría carácter permanente a un esquema de seguridad pública militarizado, mismo que hemos cuestionado de manera reiterada en el pasado. En ese sentido, exhortamos al Congreso de la Unión a atender debidamente nuestras preocupaciones y recomendaciones en sus discusiones y deliberaciones con respecto a esta propuesta.

En ese sentido, nos permitimos hacer referencia a 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 judiciales (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

¹ <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23510>

² <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22535&LangID=S>

³ <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24199>

⁴ <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23942&LangID=S>

necesaria y proporcional. 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. El artículo 2 también impone a los Estados Partes la obligación de formar a todos los agentes del Estado en materia de derechos humanos. 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.

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 CCPR/C/MEX/CO/5, párr.11).

Este llamado fue reiterado por el Comité contra la Desaparición Forzada en noviembre de 2018, que observó con preocupación el rol otorgado a las fuerzas militares para las tareas de seguridad pública en la mayoría del territorio, la creciente militarización de las autoridades civiles encargadas de hacer cumplir la ley y el impacto de esta tendencia en el aumento de la desaparición forzada y de la impunidad. El Comité instó a México 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, recomendó al Estado a 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 (CED/C/MEX/FU/1, párrs.34-35).⁵

También es trascendente recordar el informe realizado por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias tras su visita a México en 2011, en el que recomendó considerar el retiro, en el corto plazo, de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública (A/HRC/19/58/Add.2). Esta recomendación, misma que fue reiterada en el informe de seguimiento a la visita, publicado en 2015 (A/HRC/30/38/Add.4, para 25), tiene sustento en la trágica historia del continente americano en las últimas décadas, en la que las desapariciones forzadas generalizadas y sistemáticas han estado íntimamente relacionadas 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 degradantes y el Relator Especial sobre ejecuciones las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, cuando recomendaron que la seguridad pública se pusiera inmediata y definitivamente en manos de autoridades civiles y no en las Fuerzas Armadas.

⁵ Ver, asimismo: CED/C/MEX/CO/1 (2015).

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 marco jurídico mexicano pudiese modificarse en sentido tal que normalizará el 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 relativos a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, y garantizar que sus opiniones fueran debidamente consideradas.

En su 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 marco normativo que asignaba un papel relevante a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad e instaban al estado mexicano a “iniciar un diálogo abierto y exhaustivo sobre el modelo de seguridad que necesita el país, reivindicando el rol de las agencias de seguridad civiles en el manejo de los problemas de seguridad pública”.

Hacemos referencia, finalmente, a 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 integrantes.

Reiteramos nuestra disposición para asistir al Estado mexicano en sus esfuerzos para fortalecer el marco legislativo e institucional del país, y así garantizar la realización de los derechos humanos para todas las personas en México.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio web de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepten, señoras senadoras y diputadas, señores senadores y diputados, 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

Nils Melzer
Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes