

Gobernabilidad y Derechos Humanos en México

La irrupción de los Derechos Humanos, DDHH, en el lenguaje político nacional e internacional es un fenómeno característico de las últimas décadas. Producto de las crisis humanitarias de mediados del siglo XX, los DDHH han funcionado como un andamiaje jurídico internacional que permite fijar responsabilidades sobre los Estados como entidad garante de la protección de la dignidad humana. Sin embargo, pese a los avances conseguidos hasta ahora, su defensa se enfrenta a desafíos políticos y económicos en diversas regiones del planeta. Ante ello, resulta menester estudiar sus orígenes con la finalidad de entender los retos que enfrentan en nuestras sociedades contemporáneas.

La concepción moderna de los DDHH surge a partir de la obligación que se impusieron las naciones vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, de definir parámetros universales para impedir la degradación de la vida humana, y prevenir crímenes como los cometidos por el Nacional Socialismo durante el Holocausto. De esta manera, las potencias reunidas en la recién creada Organización de las Naciones Unidas, ONU, enarbolaron la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, DUDH, en 1948. En este documento, meramente orientativo, los DDHH quedaron definidos como el “derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”, principios que recogen los derechos fundamentales de la existencia humana, aplicables a todos los individuos sin importar raza, sexo, condición social o nacionalidad.¹

Hasta antes de mediados del siglo XX, estos derechos concernían únicamente a la legislación interna de los Estados, de tal suerte que la pertenencia a una determinada comunidad política te permitía disfrutar de la protección que su legislación otorgaba. Sin embargo, lo que cambió a partir de 1948, es que los DDHH fueron concebidos como derechos pertenecientes a toda la humanidad, sin importar la ciudadanía, lo cual implica necesariamente que existan instituciones y organismos de carácter supranacional encargados de protegerles.

Latinoamérica atravesó un proceso propio para lograr posicionar la defensa de los DDHH en la agenda política gubernamental. El establecimiento de dictaduras militares durante la Guerra Fría, conllevó a una represión sistemática del Estado contra la disidencia política, generándose una crisis humanitaria en la región que se caracterizó por la prisión, tortura, secuestro y desaparición

¹ “Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948”, disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

forzada. La dictadura de Augusto Pinochet en Chile y la Guerra Sucia en Argentina, son los casos más emblemáticos del doloroso camino latinoamericano, ya que ambos influyeron en la creación de un *lobby* internacional dedicado a defender los DDHH.²

Lo anterior evidencia que los procesos políticos que violentan la dignidad humana han sido un factor detonante en esta evolución paulatina de los DDHH. Así lo fue la barbarie nazi entre las naciones de Occidente; más tarde, las dictaduras militares en Latinoamérica; y en años recientes, el problema de seguridad pública en México.

La existencia de ciertas dinámicas en materia de seguridad pública han llevado a los gobiernos mexicanos, desde el sexenio de Felipe Calderón, a utilizar a las Fuerzas Armadas, FFAA, compuestas por el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, en el combate contra el crimen organizado. Los sucesivos gobiernos no han podido regresar al Ejército a sus cuarteles, dada la falta de confiabilidad y competencia de las instituciones policíacas para contener al narcotráfico y demás bandas criminales. En ese sentido, la actual administración federal, encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador, ha ampliado el margen de acción del personal naval y militar, y ahora también de la Guardia Nacional (integrada en su mayor parte por miembros de las FFAA), encargándoles, entre otras cosas, la vigilancia y custodia de ductos de Petróleos Mexicanos, la detención de migrantes centroamericanos y, más recientemente, el combate al sargazo en la Riviera Maya.³

La instrumentación creciente de las FFAA ha valido para que grupos políticos y sociedad civil denuncien la intención del ejecutivo federal de militarizar al país, tachando de inconstitucional la medida. Sin embargo, esta discusión es más vieja, ya que durante el sexenio de Ernesto Zedillo, el Congreso Federal aprobó la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la intención de coordinar a todas las fuerzas de seguridad del

² Véase Thomas C. Wright. *State terrorism in Latin America. Chile, Argentina and international human rights*. New York, Rowman & Littlefield Publisher, Inc, 2007, 267pp.

³ Sobre el robo de combustible véase “Presidente informa resultados de combate a robo de combustible: ‘Siguen tomas clandestinas, pero mantenemos plan, no vamos a descuidarnos’” en *Comunicado de la Presidencia de la República*, 21 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-informa-resultados-de-combate-a-robo-de-combustible-siguen-tomas-clandestinas-pero-mantenemos-plan-no-vamos-a-descuidarnos>; sobre la detención de migrantes véase “Guardia Nacional puede detener migrantes en fronteras: Sedena” en *Milenio*, 24 de junio de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-facultada-detener-migrantes-sedena>; sobre el combate al sargazo véase “Semar coordina trabajos para combatir al sargazo en QRoo” en *Excelstor*, 24 de junio de 2019, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/semar-coordina-trabajos-para-combatir-al-sargazo-en-qroo/1320539>

país, incluyendo dentro de su Consejo Nacional a los secretarios de la Defensa y Marina.⁴ Esto generó que 167 diputados de la LVI Legislatura interpusieran una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, SCJN, la cual resolvió en la sentencia a la Acción de inconstitucionalidad 1/96, que las FFAA están autorizadas para actuar en auxilio de las autoridades civiles cuando éstas así lo requieran, ya que atender la seguridad pública corresponde al Estado en su totalidad, pudiendo hacer uso de cualquiera de las instituciones que lo componen, no únicamente las policiales.⁵ En consecuencia, la resolución establece que la participación castrense en labores de seguridad pública es constitucional, sin que ello suponga la suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas, que guarda el artículo 29º constitucional.⁶

La sentencia de la Suprema Corte de 1996 sentó el precedente utilizado más tarde por el gobierno de Felipe Calderón para disponer ampliamente de las instituciones militares. Sin embargo, esta decisión impuso una regla muy general que no agota todos los problemas involucrados en la participación de las FFAA en la seguridad pública, ya que no establece criterios sobre el uso de la fuerza, ni define límites a los márgenes de acción de los militares.

Ante este vacío, el secretario de la Defensa durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, general Salvador Cienfuegos, exigió al Congreso la elaboración de un marco legal que brindara garantías a las FFAA en su lucha contra el crimen organizado, pues aunque su actuación estaba autorizada, no existía ningún marco jurídico que estableciera los alcances de la actuación militar en tiempos de paz.. Así lo dijo en una ceremonia realizada en el Campo Marte con motivo del 107 aniversario de la Revolución Mexicana: “Un marco jurídico no para otorgar beneficios o prerrogativas, sino para establecer limitaciones y obligaciones a las autoridades que constitucionalmente son las responsables de brindar seguridad a los mexicanos”. Y agregó: “un marco jurídico que defina con toda precisión procedimientos y tiempos para que los militares regresemos a los cuarteles a cumplir con nuestros fines y nuestras misiones”.⁷

⁴ “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995. (Ley Abrogada DOF 02-01-2009), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcsnsp/LGBCSNSP_abro.pdf

⁵ Pablo Mijangos. *Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia* (Manuscrito por publicar). México, El Colegio de México, 2019. p. 240

⁶ “Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución).”, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1001/1001284.pdf>

⁷ “Urge un marco jurídico para fuerzas armadas: Cienfuegos” en *El Universal*, 20 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/urge-marco-juridico-para-fuerzas-armadas-cienfuegos>

Atender la exigencia del titular de la Defensa conllevaba un alto costo político, pues el reglamentar la participación de las FFAA en funciones policiales, implicaba reconocer abiertamente la militarización de la seguridad pública del país. El asunto fue pospuesto hasta el final del mandato de Peña Nieto, pues la Ley de Seguridad Interior fue aprobada finalmente en diciembre de 2017.⁸ Sin embargo, ante la acción de inconstitucionalidad presentada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, junto a un amplio grupo de diputados, senadores y organizaciones diversas; y frente a condena de esta ley por parte del candidato vencedor en las elecciones presidenciales de 2018, Andrés Manuel López Obrador, la Suprema Corte decidió invalidar la Ley de Seguridad Interior en su totalidad (Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018).⁹

La sentencia de la Corte satisfizo el activismo de institutos y organizaciones civiles contra la militarización de la seguridad pública. No obstante, al día siguiente de la anulación de la Ley de Seguridad Interior por la SCJN, López Obrador, en calidad de presidente electo, anunció en su Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024, la creación de la Guardia Nacional como parte del proceso de pacificación del país, decisión que implicó una nueva reforma constitucional aprobada durante sus primeros meses de gobierno para reglamentar, ahora sí, el uso de las FFAA en el combate al crimen organizado.

En este contexto, desde hace más de 13 años el personal del Ejército y Marina se han ocupado de la seguridad pública en regiones donde las autoridades policiales han perdido completo control frente a las bandas criminales. Sin embargo, desde la perspectiva de organizaciones defensoras de los DDHH, resulta problemático que la estrategia de seguridad pública del país haya sido depositada en las instituciones militares, ya que la medida se ha traducido en una escalada de violencia que va más allá de la lucha territorial entre las organizaciones criminales.¹⁰

⁸ “Ley de Seguridad Interior” en *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 2017. (Declaración de invalidez total de esta Ley por Sentencia de la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_151118.pdf

⁹ “Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Fernando Franco González Salas y Particular y Concurrente formulados por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández” en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561515&fecha=30/05/2019

¹⁰ “Militarización de la seguridad pública, fractura de los derechos humanos” en *Dfensor. Revista de derechos humanos*, Agosto, 2011. Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, p. 3, disponible en: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_08_2011.pdf

Organismos defensores de los DDHH demandan el establecimiento de controles legales que limiten y transparenten la actuación del Ejército en el desempeño de sus funciones extraordinarias, pues desde que el presidente Calderón declaró la guerra al crimen organizado en 2006, se estiman más de 132 mil defunciones por homicidio tan sólo al año 2012, así como más de 40 mil quejas registradas ante la CNDH sobre presuntas violaciones a DDHH durante esos años.¹¹

El surgimiento de esta dinámica ha llevado a la constante crítica de los organismos defensores de los DDHH contra el Estado mexicano. La denuncia de las arbitrariedades y violaciones a la ley por parte de las instituciones de gobierno, ha llevado a distintas condenas y pronunciamientos internacionales, obligando al gobierno de México a garantizar la administración de justicia y el respeto a la dignidad humana. Sin embargo, este nuevo escenario ha generado una compleja problemática, ya que, por un lado, tenemos un marco jurídico que apremia la defensa de los DDHH, y, por el otro, tenemos a las FFAA asumiendo un papel cada vez más protagónico..

Para ejemplificar tal situación, tomaré tres de los casos más representativos de esta nueva dinámica. Su selección se dio a partir de que cada uno de ellos reflejan tres diferentes momentos de la problemática: el primero, personal del ejército priva de la vida de manera arbitraria a 12 presuntos criminales; segundo, un grupo de soldados deciden no actuar frente a un tumulto de pobladores que están violando la ley; y tercero, una multitud de civiles somete a miembros del ejército, exigiendo la devolución de armamento requisado para su liberación.

En el primero de los casos me refiero a las presuntas ejecuciones extrajudiciales del caso Tlatlaya. Los hechos ocurrieron el 30 de junio de 2014 en la comunidad de San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México, en donde como resultado de un enfrentamiento sostenido entre civiles y efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA, se rescataron a tres mujeres secuestradas y fueron privados de su vida 22 civiles, entre ellas una menor de 15 años. Pese a la superioridad de civiles armados, así como de la cantidad de armas que portaban, la CNDH emitió la *Recomendación No. 51/2014* denunciando la violación al Manual del Uso de la Fuerza, ya que tras finalizar el enfrentamiento y habiéndose rendido frente a los militares, un número presumiblemente de 12 civiles fueron privados de la vida en un contexto que no pertenece al

¹¹ Catalina Pérez Correa. "México 2006-2012: una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal" en Catalina Pérez Correa (edit.), *De la detención a la prisión. La justicia penal a examen*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015, pp. 10 y 15.

enfrentamiento, es decir, fueron ejecutados arbitrariamente.¹² Bajo este criterio, la CNDH hizo responsable a los elementos de la SEDENA por el sufrimiento físico y mental ocasionado a las testigos sobrevivientes, al ser expuestas a vivir hechos traumáticos y violentos.¹³

Por su parte, los militares fueron puestos a disposición de la Procuraduría General de la República, PGR, aunque finalmente fue el Juzgado Sexto Militar, dependiente de la SEDENA, quien dictó sentencia absolutoria a seis de los siete militares procesados, mientras que el séptimo de los acusados fue condenado a un año de arresto por el delito de desobediencia.¹⁴ Esta decisión contradujo los criterios establecidos en el 2011 por la SCJN, cuando para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el llamado “caso Radilla” (que se refiere a la detención y desaparición del señor Rosendo Padilla Pacheco realizada por el ejército en 1974), estableció, entre otras cosas, los alcances del fuero militar, determinando que las violaciones a los DDHH cometidos por el Ejército deben ser juzgadas únicamente por tribunales civiles.¹⁵ En consecuencia, la sentencia absolutoria otorgada por el juzgado militar desconoce el reconocimiento de la Corte IDH y de sus criterios vinculantes y orientadores, tomados por la SCJN y, con ello, los compromisos internacionales adquiridos frente a organismos como la Organización de Estados Americanos, evidenciando el nulo respeto del Estado mexicano por el derecho internacional.

En relación a Tlatlaya, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, emitió un comunicado en julio de 2015 a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el que instó al Estado mexicano a que las “órdenes a oficiales encargados de hacer cumplir la ley nunca pueden consistir en salir y matar criminales; deben consistir en arrestar, y sólo si se prueba necesario, el uso de la fuerza debe ser el mínimo”.¹⁶

¹² *Recomendación No. 51/2014 Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, Comunidad San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D. F., 21 de octubre de 2014, puntos 218-250, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec_2014_051.pdf

¹³ *Idem*.

¹⁴ “Seis de 7 militares son absueltos por caso Tlatlaya; sólo hay uno preso, y es por ‘desobediencia’ en *Sin Embargo.mx*, 30 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/30-03-2016/1642130>

¹⁵ Pablo Mijangos, *op. cit.*, p. 259.

¹⁶ “A un año del caso Tlatlaya: Experto en derechos humanos de la ONU insta a las autoridades mexicanas a considerar nuevas evidencias” en *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos México*, 3 de julio de 2015, disponible en: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=735:a-un-a-o-del-caso-tlatlaya-experto-en-derechos-humanos-de-la-onu-insta-a-las-autoridades-mexicanas-a-considerar-nuevas-evidencias&Itemid=266

En el ámbito internacional, México se encuentra suscrito a los “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, elaborado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba en 1990, el cual establece en sus disposiciones generales que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, deben reducir al mínimo los daños y lesiones en respeto y protección de la vida humana.¹⁷ La celebración de este tipo de acuerdos ha permitido a las naciones desarrolladas establecer la protección de los DDHH como un referente moral para toda nación democrática, por lo que la existencia de una crisis humanitaria equiparable a la que ocurre actualmente en Siria debido a una guerra civil, compromete al Estado mexicano a buscar cumplir una agenda internacional que le devuelva credibilidad y legitimidad a su vida institucional.

Bajo este criterio, el gobierno mexicano ha buscado reglamentar el uso excesivo de la fuerza para las instituciones militares en cumplimiento al ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles, especialmente a través del “Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas”, en donde se homologan criterios de actuación para el Ejército, Marina y Fuerza Aérea, hasta entonces regulados de manera separada.¹⁸ En él se establece como principio aplicable al uso de la fuerza, que ésta deba realizarse con estricto apego a los DDHH, independientemente del tipo de agresión, prohibiendo al personal castrense disparar cuando hay un riesgo inminente para terceros, y también cuando se trata de controlar a personas que solamente se encuentran causando daños a objetos materiales o cuyas acciones únicamente puedan producir lesiones a sí mismas.¹⁹

El segundo ejemplo a analizar corresponde a los muertos en la explosión de un ducto de Pemex ubicado en el estado de Hidalgo. Los hechos ocurrieron el 18 de enero de 2019, cuando en la comunidad de San Primitivo, municipio de Tlahuelilpan, Hidalgo, la gente del poblado comenzó a aglomerarse ante una toma clandestina del oleoducto Tuxpan-Tula para robar combustible, práctica conocida como “huachicoleo”. Pese al riesgo de la actividad ilícita y ante la inacción del

¹⁷ “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley” elaborado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx>

¹⁸ “Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas” en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014

¹⁹ *Idem*.

personal del Ejército y Gendarmería, entre 600 y 800 personas (hombres, mujeres y niños) se acercaron a la toma para almacenar el combustible en bidones de plástico sin tomar la más mínima medida de seguridad, teniendo por consecuencia la explosión del ducto que cobró la vida de 137 personas.²⁰

En conferencia de prensa encabezada por el presidente de la República a la mañana siguiente, el secretario de la Defensa Nacional, general Luis Crescencio Sandoval, señaló que la dependencia fue notificada tempranamente por el oficial de la zona, quien al frente de 25 elementos se encontraba realizando recorridos sobre los ductos como parte de la estrategia federal para detener el huachicoleo. Informó que pese a la advertencia realizada por personal del Ejército acerca de la peligrosidad de su acción, los pobladores hicieron caso omiso, tornándose incluso hostiles frente a los militares. De manera que al verse rebasados por la cantidad de personas que continuaban arribando a la toma con sus recipientes, el oficial determinó retirarse a un costado para evitar una confrontación directa con los pobladores, pero manteniéndose al tanto de lo que estaba sucediendo. Es hasta que sucede la explosión del ducto, que arriban más militares para acordonar el área y auxiliar los heridos de acuerdo a la aplicación del Plan DN-III.²¹

A dos días de los hechos, el presidente López Obrador informó que la CNDH presentó una queja por la inacción de las FFAA que pudiera haber evitado los sucesos de Tlahuelilpan, mostrando su respaldo a los militares al sentenciar que “nosotros no podemos enfrentar estos actos con medidas coercitivas. No podemos reprimir”.²² Por su parte la CNDH, en respuesta a la declaración realizada por el presidente, emitió un comunicado en el que precisó que no formuló imputaciones concretas contra alguna dependencia, sino que únicamente solicitó información que permita a las víctimas, familiares y sociedad en general, conocer la verdad sobre lo ocurrido, y concluyó:

La CNDH no busca inhibir la debida y oportuna aplicación de la ley a quienes hubiesen incurrido en una conducta ilícita, durante o como consecuencia, de los hechos ocurridos el 18 de enero,

²⁰ “Se eleva a 137 la cifra de muertos por explosión en Tlahuelilpan” en *Excelsior*, 08 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/se-eleva-a-137-la-cifra-de-muertos-por-explosion-en-tlahuelilpan/1311950>

²¹ “Versión estenográfica de la conferencia de prensa encabezada por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador en Palacio Nacional, 19 de enero de 2019” disponible en: <https://es.scribd.com/document/397886347/Ve-076-Amlo-Cpm-19ene19>

²² “Queja de CNDH por “inacción” de Sedena en Tlahuelilpan” en *La Jornada*, 21 de enero de 2019, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/01/21/queja-de-cndh-por-inaccion-de-sedena-en-tlahuelilpan-393.html>

por el contrario, este Organismo Nacional en todo momento estará a favor de la debida y oportuna aplicación de la ley, con respeto a los derechos humanos.²³

Sí consideramos el Manual del uso de la fuerza, la inacción del Ejército estuvo fundamentada, ya que en su Capítulo II se establece su uso como circunstancia procedente, sólo si el sujeto opone resistencia o agrede al personal, utilizando, además, el tipo de arma de acuerdo al principio de proporcionalidad. Esto supone un problema para los soldados que realizan labores de seguridad, pues al ser pobladores desarmados quienes les ignoraron y desafiaron, no pueden contener a la gente sin aplicar la fuerza y, en consecuencia, no pueden combatir este tipo de delincuencia.

El caso presenta una nueva problemática en esta dualidad DDHH-militarización de la seguridad pública, al exponer un problema de gobernabilidad para el Estado mexicano, ya que al no disponer de cuerpos policiales que garanticen la seguridad pública del país, tampoco lo pueden hacer las FFAA en aquellos escenarios en los que el nivel de violencia es mínimo o inexistente. De tal suerte que, al no contar con distintos cuerpos de seguridad destinados a distintos tipos de problemas, la crisis de gobernabilidad se profundiza. En consecuencia, no sólo es conflictivo militarizar la seguridad pública del país, sino que, además, la medida tampoco puede reducir todos los problemas de criminalidad.

Finalmente, el último de los casos que analizo corresponde al de los militares retenidos por presuntos pobladores. Los hechos ocurrieron el pasado 26 de mayo en el municipio de La Huacana, Michoacán, cuando 14 elementos del Ejército fueron agredidos y desarmados por una turba aproximada de 50 personas, quienes armadas con palos y con completo sometimiento de los soldados, exigieron la devolución de armamento decomisado en un enfrentamiento previo, entre el que se encontraba un fusil Barrett de alta potencia utilizado por los cárteles de la droga para derribar helicópteros.²⁴

El suceso se dio a conocer a partir de un vídeo grabado al momento de la agresión. En él se aprecia la negociación vía telefónica entre los captores con un mando del Ejército. Argumentando que “somos el pueblo, no somos gente armada”, los agresores exigen la devolución de todo el

²³ “Comunicado de Prensa DGC/025/19” *CNDH*, 21 de enero de 2019, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2019/Com_2019_025.pdf

²⁴ “Desarman y exhiben a elementos del Ejército retenidos en La Huacana” en *Proceso*, 27 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/585729/desarman-y-exhiben-a-elementos-del-ejercito-retenidos-en-la-huacana-videos>

armamento a cambio de los soldados.²⁵ Medios nacionales identificaron a los agresores como un grupo de autodefensas, mientras que inteligencia militar logró vincular al menos a tres de ellos con el Cartel de Jalisco Nueva Generación.²⁶

El secretario de la Defensa confirmó la devolución del armamento a cambio de los soldados sometidos, reconociendo que fue mejor regresar las armas que atacar a la población.²⁷ La actuación del personal del Ejército fue igualmente aplaudida por el presidente de la República durante conferencia de prensa, calificándola de digna y valiente, sentenciando que los militares iban “a mantener siempre una actitud prudente, porque están conscientes de que se deben de respetar los derechos humanos, y que a nadie se le debe privar de la vida”.²⁸ La CNDH, por su parte, no hizo un pronunciamiento oficial, siendo apenas condenados los hechos por su titular Luis Raúl González, haciendo un llamado para que cualquier exigencia de individuos o colectivos se realice dentro de la ley.²⁹

El estudio de este último caso nos arroja un matiz nuevo, entonces inexistente en el caso Tlatlaya y apenas visible en el caso del robo de combustible: el uso de la palabra pueblo. Dicho término, utilizado para designar a un entidad apenas asimilable a los conceptos de país y nación, cambia la narrativa de esta problemática, sumergiéndola en una gran complejidad. En el lenguaje político moderno todo emana del pueblo: nación, soberanía, Estado, cultura, etc.. En consecuencia, cuando las FFAA realizan labores de seguridad pública, pueden enfrentarse a civiles armados pertenecientes a organizaciones criminales, pero no a un pueblo desarmado que comete actos delictivos, pues al ser el pueblo la base de cualquier constructo social, se convierte en el principal órgano al que las instituciones del Estado deben defender.

La crisis de DDHH generada por la grave violencia que azota al país desde hace más de doce años, es agravada cuando se altera la paz social en nombre del pueblo, abriendo una puerta para que organizaciones criminales puedan refugiarse detrás de esta abstracción. A esta problemática se suma un marco jurídico y la presencia de un *lobby* defensor de los DDHH que

²⁵ “Somos el pueblo; así piden armas para liberar a soldados en Michoacán” en *WRadio*, 27 de mayo de 2019, disponible en: http://wradio.com.mx/radio/2019/05/27/nacional/1558979340_294487.html

²⁶ “La Huacana: CJNG, detrás de la agresión” en *Milenio*, 04 de junio de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/policia/la-huacana-cjng-detras-de-la-agresion>

²⁷ “Fue mejor regresar las armas que atacar a la población: SEDENA” en *El Universal*, 28 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/fue-mejor-regresar-las-armas-que-atacar-la-poblacion-sedena>

²⁸ “Digna y valiente, actitud de militares desarmados en Michoacán, dice AMLO” en *Milenio*, 28 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/amlo-militares-desarmados-michoacan-valientes-responsables>

²⁹ “CNDH pide investigar agresiones contra militares” en *MVS Noticias*, 29 de mayo de 2019, disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/cndh-pide-investigar-agresiones-contra-militares/>

exigen cuidar el uso de la fuerza cuando apenas existe acto de violencia. De continuar con esta dinámica, el gobierno mexicano no sólo se enfrenta a problemas de gobernabilidad, sino además, merma la credibilidad del Ejército, incumple los tratados internacionales suscritos y vulnera los derechos fundamentales de los mexicanos.

Durante su campaña presidencial, López Obrador planteó romper con la estrategia de seguridad seguida por las pasadas administraciones, priorizando en cambio una política de reconciliación social y programas sociales que ataquen la desigualdad y pobreza del país, factores a los que considera origen y medio de la criminalidad. Sin embargo, la apuesta de su gobierno por resolver la problemática se ha centrado en colocar a la Guardia Nacional, conformada mayoritariamente con personal del Ejército y Marina, como punto toral de su Estrategia Nacional de Seguridad Pública.³⁰ Esta medida no sólo traiciona su propia propuesta de gobierno (y con ello a sus electores), sino además, ha optado por dar continuidad a las fracasadas estrategias de seguridad de su predecesores.

El asunto con la Guardia Nacional es que, pese a ser concebida como una institución policial de carácter civil —dependiente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana—, sus mandos y acción operativa han recaído mayoritariamente sobre militares. Tal es el caso del nombramiento del general de brigada del Estado Mayor presidencial, Luis Rodríguez Bucio, como comandante de la Guardia Nacional, designado de manera directa por el presidente y no por rango jerárquico del único cargo que se encuentra por encima del puesto: el titular de la secretaría.³¹ Esto, en la práctica, supone la asignación de un mando militar sobre la institución —para atenuar las presiones políticas de partidos y organizaciones pro DDHH— con la Secretaría de Seguridad como intermediaria.

El problema de la delincuencia en México es un asunto complejo que varía en cada región del país, por lo que resulta conflictivo aplicar una solución uniforme —como es militarizar la seguridad pública— cuando existen grupos criminales de carácter local con recursos e intereses diversos a los que no es conveniente combatir con la fuerza. Los tipos de criminalidad y violencia varían de región en región y obedecen, la mayor parte de los casos, a la ausencia de las funciones

³⁰ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019

³¹ “Ley de la Guardia Nacional” en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2019, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf

del Estado: en algunos lugares se debe a la administración de justicia y la persecución del delito; en comunidades desprovistas de los servicios básicos inciden el nivel de pobreza y la falta de oportunidades; en localidades urbanas se debe a la criminalización de la venta y consumo de cannabis; en otros obedece al control del mercado y la producción de drogas de exportación global, etc.. De manera que cada región requiere una intervención distinta, existiendo lugares que necesiten una intervención con mayores niveles de violencia y otros que requieran una estrategia más policial que prevenga y castigue el delito. Sin embargo, esto implica reconocer la existencia de un tipo de delincuencia que difícilmente la Guardia Nacional podrá resolver.

Estamos frente a la coexistencia de dos cosas que apuntan hacia diferentes caminos: por un lado, tenemos un ordenamiento jurídico que favorece a todos los individuos con la protección más amplia que otorga la Constitución y los acuerdos internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de DDHH;³² y por el otro, se encuentra la tendencia del actual gobierno por dar continuidad al uso de las FFAA —ahora bajo el uniforme de la Guardia Nacional— para resguardar la seguridad pública sin el entrenamiento ni marco jurídico adecuado. ¿Cómo compatibilizar esto?

Bibliografía:

Mijangos, Pablo. *Historia mínima de la Suprema Corte de Justicia* (Manuscrito por publicar).

México, El Colegio de México, 2019.

Pérez Correa, Catalina. “México 2006-2012: una revisión de la violencia y el sistema de justicia penal” en Catalina Pérez Correa (edit.). *De la detención a la prisión. La justicia penal a examen*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015, 176pp.

Wright, Thomas C.,. *State terrorism in Latin America. Chile, Argentina and international human rights*. New York, Rowman & Littlefield Publisher, Inc, 2007, 288pp.

Referencias digitales:

“A un año del caso Tlatlaya: Experto en derechos humanos de la ONU insta a las autoridades mexicanas a considerar nuevas evidencias” en *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos México*, 3 de julio de 2015, disponible en: https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=735:a-un-a-o-del-

³² Pablo Mijangos, *op. cit.*, p. 257.

caso-tlatlaya-experto-en-derechos-humanos-de-la-onu-insta-a-las-autoridades-mexicanas-a-considerar-nuevas-evidencias&Itemid=266 [2019. Junio]

“CNDH pide investigar agresiones contra militares” en *MVS Noticias*, 29 de mayo de 2019, disponible en: <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/cndh-pide-investigar-agresiones-contra-militares/> [2019. Junio]

“Comunicado de Prensa DGC/025/19” *CNDH*, 21 de enero de 2019, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2019/Com_2019_025.pdf [2019. Junio]

“Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948”, disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf [2019. Junio]

“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional”, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019 [2019. Junio]

“Desarman y exhiben a elementos del Ejército retenidos en La Huacana” en *Proceso*, 27 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/585729/desarman-y-exhiben-a-elementos-del-ejercito-retenidos-en-la-huacana-videos> [2019. Junio]

“Digna y valiente, actitud de militares desarmados en Michoacán, dice AMLO” en *Milenio*, 28 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/amlo-militares-desarmados-michoacan-valientes-responsables> [2019. Junio]

“Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución)”, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1001/1001284.pdf> [2019. Junio]

“Fue mejor regresar las armas que atacar a la población: SEDENA” en *El Universal*, 28 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/fue-mejor-regresar-las-armas-que-atacar-la-poblacion-sedena> [2019. Junio]

“Guardia Nacional puede detener migrantes en fronteras: Sedena” en *Milenio*, 24 de junio de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-facultada-detener-migrantes-sedena> [2019. Junio]

“La Huacana: CJNG, detrás de la agresión” en *Milenio*, 04 de junio de 2019, disponible en: <https://www.milenio.com/policia/la-huacana-cjng-detras-de-la-agresion> [2019. Junio]

- “Ley de la Guardia Nacional” en *Diario Oficial de la Federación*, 27 de mayo de 2019, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf [2019. Junio]
- “Ley de Seguridad Interior” en *Diario Oficial de la Federación*, 21 de diciembre de 2017. (Declaración de invalidez total de esta Ley por Sentencia de la SCJN en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSInt_151118.pdf [2019. Junio]
- “Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 1995. (Ley Abrogada DOF 02-01-2009), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgbcnsnp/LGBCNSNP_abro.pdf [2019. Junio]
- “Manual del Uso de la Fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas” en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2014, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014 [2019. Junio]
- “Militarización de la seguridad pública, fractura de los derechos humanos” en *Dfensor. Revista de derechos humanos*, Agosto, 2011. Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, p. 3, disponible en: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/05/dfensor_08_2011.pdf [2019. Junio]
- “Presidente informa resultados de combate a robo de combustible: ‘Siguen tomas clandestinas, pero mantenemos plan, no vamos a descuidarnos’” en *Comunicado de la Presidencia de la República*, 21 de febrero de 2019, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/presidente-informa-resultados-de-combate-a-robo-de-combustible-siguen-tomas-clandestinas-pero-mantenemos-plan-no-vamos-a-descuidarnos> [2019. Junio]
- “Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley” elaborado por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, La Habana, Cuba del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UseOfForceAndFirearms.aspx> [2019. Junio]

- “Queja de CNDH por ‘inacción’ de Sedena en Tlahuelilpan” en *La Jornada*, 21 de enero de 2019, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/01/21/queja-de-cndh-por-inaccion-de-sedena-en-tlahuelilpan-393.html> [2019. Junio]
- “Recomendación No. 51/2014 Sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, Comunidad San Pedro Limón, Municipio de Tlatlaya, Estado de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D. F., 21 de octubre de 2014, puntos 218-250, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2014/Rec_2014_051.pdf [2019. Junio]
- “Se eleva a 137 la cifra de muertos por explosión en Tlahuelilpan” en *Excelsior*, 08 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/se-eleva-a-137-la-cifra-de-muertos-por-explosion-en-tlahuelilpan/1311950> [2019. Junio]
- “Seis de 7 militares son absueltos por caso Tlatlaya; sólo hay uno preso, y es por ‘desobediencia’ en *Sin Embargo.mx*, 30 de marzo de 2016, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/30-03-2016/1642130> [2019. Junio]
- “Semar coordina trabajos para combatir al sargazo en QRoo” en *Excelsior*, 24 de junio de 2019, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/semar-coordina-trabajos-para-combatir-al-sargazo-en-qroo/1320539> [2019. Junio]
- “Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y José Fernando Franco González Salas y Particular y Concurrente formulados por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández” en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2019, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5561515&fecha=30/05/2019 [2019. Junio]
- “Somos el pueblo; así piden armas para liberar a soldados en Michoacán” en *WRadio*, 27 de mayo de 2019, disponible en: http://wradio.com.mx/radio/2019/05/27/nacional/1558979340_294487.html [2019. Junio]
- “Urge un marco jurídico para fuerzas armadas: Cienfuegos” en *El Universal*, 20 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/urge-marco-juridico-para-fuerzas-armadas-cienfuegos> [2019. Junio]

“Versión estenográfica de la conferencia de prensa encabezada por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador en Palacio Nacional, 19 de enero de 2019” disponible en: <https://es.scribd.com/document/397886347/Ve-076-Amlo-Cpm-19ene19> [2019. Junio]