

LA SEGURIDAD Y EL USO DE LA FUERZA Y ARMAS DE FUEGO. UNA VISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Estelí Martínez Consuegra (autora)

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Salomón Augusto Sánchez Sandoval (coautor)

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México; Profesor de carrera y tiempo completo en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo principal analizar el uso de la fuerza y de las armas de fuego que utilizan las corporaciones militares y policiacas en México, desde la óptica de los derechos humanos.

Lo anterior se realizará mediante el estudio de los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad humana. La primera categoría fungirá como un hilo conductor que atravesará distintas concepciones teóricas, con la finalidad de distinguir el cómo en el uso de la fuerza que ejerce la autoridad. Ello dependerá de la esfera de seguridad de que se trate.

La reforma constitucional ocurrida en el 2019 confirió nuevas atribuciones a la llamada Guardia Nacional, institución policial que, a pesar de estar parcialmente integrada con elementos pertenecientes al Ejército y a la Marina Armada de México, se encargará específicamente de salvaguardar la seguridad pública a nivel nacional. Una de las herramientas con las que contará para cumplir con sus nuevas atribuciones es la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

Se hará una revisión desde la teoría política y la teoría de las relaciones internacionales, con la finalidad de analizar el desarrollo del concepto de seguridad nacional y sus diferencias con la seguridad pública y la seguridad humana.

Palabras clave

Seguridad nacional; seguridad pública; seguridad humana; Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza y Guardia Nacional.

ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze the use of force and weapons on the part of military and police corporations in Mexico from the point of view of human rights.

This will be done through the review of the concepts of national security, public security, and human security. The first category serves as common thread that will cross different theoretical conceptions with the purpose of distinguishing the how in the use of force that authority exercises. This will depend on the sphere of security in question.

The constitutional reform that took place in 2019 conferred new attributions to the institution called National Guard, police group which, notwithstanding being partially integrated by personnel from both the Mexican army and navy, is to be specifically in charge of safeguarding public security on a national level. One of the tools assigned to this institution to comply with its inherent attributions is the national law on the use of force.

We will review political theory and international relations theory, with the purpose of analyzing the evolution of the concept of national security and its differences as compared to public security and human security.

Keywords

National security; public security; human security; national law on the use of force and National Guard.

1. INTRODUCCIÓN

Las violaciones a los derechos humanos son múltiples cuando la autoridad utiliza la fuerza y las armas de fuego. Si se parte de la premisa de que toda sociedad moderna tiene como aspiración garantizar la seguridad de su población, resulta válido preguntarse: ¿cómo se logra la aspiración de protección si existe el riesgo de violentar los derechos humanos?

La anterior interrogante surge a partir de ciertas problemáticas discursivas que se traducen en un choque entre distintas concepciones teóricas y la forma jurídica en sí misma. Pongamos un ejemplo: desde la postura teórica argumentada por el sociólogo alemán Ulrich Beck, el *riesgo* es ante todo un acontecimiento futuro que puede o no realizarse pero se nos escenifica, esto es, se nos representa en el presente como algo que verdaderamente puede ocurrir, y en ese sentido nos atemoriza y hace que tomemos decisiones para combatirlo cuando aún no ha sucedido; por otro lado, desde la óptica de la forma jurídica, el *riesgo* para un policía en los Estados Unidos de Norteamérica, y en general en cualquier país, se da cuando la persona a la que detiene o pretende someter no le enseña las manos en el momento en que el oficial de seguridad se lo ordena, o hace algún movimiento que el policía o militar considera riesgoso, o la persona se niega a soltar un arma de fuego o una réplica de la misma (como señala la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza en México), después de una advertencia clara; en ese momento, el policía está legitimado y legalmente amparado para disparar. Entonces, mientras las posturas teóricas contemporáneas conciben mayoritariamente al *riesgo* como un acontecimiento futuro e incierto, en la práctica, para un elemento de las fuerzas de seguridad, el *riesgo* se refiere a un escenario concreto establecido en leyes y manuales que enseñan al policía a reaccionar utilizando la fuerza, pudiendo llegar, inclusive, a privar de la vida a la persona que desde su óptica y aprendizaje lo puso en *riesgo*.

Un hilo conductor a través de algunas corrientes de pensamiento nos remite a la vieja dicotomía: libertad/seguridad. Desde el realismo político de Thomas Hobbes, hasta las concepciones teóricas actuales inscritas en el discurso del derecho internacional de los derechos humanos, la discusión continúa siendo válida y vigente. ¿Hasta dónde puede actuar el

Estado mermando o trastocando la libertad de las personas en aras de garantizar la/su seguridad?

En este ensayo se abordarán algunas posturas teóricas sobre la seguridad nacional para tener un punto de partida; este hecho nos permitirá referirnos al cambio de óptica en el modelo mexicano de seguridad que actualmente plantea enfocarse a la esfera pública por encima de la nacional.

Cuando hablamos de seguridad, sea pública o nacional, se hace relevante la temática del uso de la fuerza que ejercen las corporaciones policiacas; en el caso particular se analizará a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Nacional mexicana, corporación policial que, de acuerdo con sus nuevas funciones constitucionales, será la encargada de garantizar la seguridad pública a nivel nacional. La Guardia Nacional, que aún se encuentra en proceso de integración, empezó a funcionar mediante la unificación de tres corporaciones (policía militar, policía naval y policía federal); también se incorporaron elementos provenientes de la sociedad civil, y en el terreno práctico actuará de forma conjunta y temporal con las Fuerzas Armadas.

Lo anterior ha generado diversas críticas, toda vez que se estaría utilizando en labores de seguridad pública a elementos militares con adiestramiento especial en funciones de seguridad nacional, es decir, se vulneraría el principio que reserva las labores de seguridad pública a las corporaciones civiles y también se podría abusar del uso de la fuerza en detrimento y vulneración de los derechos humanos de las personas.

2. LA SEGURIDAD NACIONAL DESDE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En el escenario posterior a la Primera Guerra Mundial, existió consenso entre las posturas políticas denominadas *realistas e idealistas* de generar herramientas que permitieran lograr un aprendizaje mundial con la finalidad de que no se repitiera la tragedia de otra guerra, pero la llegada de la Segunda Guerra Mundial y posteriores conflictos armados daban cuenta del fracaso rotundo de aquella aspiración.

a) El realismo político

El realismo político es la corriente de pensamiento que “explica la realidad

internacional a partir del interés primario de los Estados de maximizar su supervivencia, seguridad o poder". Dicho de otra forma, el poder es un instrumento para garantizar la seguridad y la supervivencia del Estado, y su objetivo final es la dominación de otras naciones (Morgenthau 1986). El realismo clásico asimilaba el comportamiento del Estado a la naturaleza del hombre; toda vez que el Estado estaba constituido por hombres y éstos a su vez estaban guiados por sus intereses personales y la búsqueda del poder, el Estado actuaba de igual forma.

Para los realistas, la disertación tenía que ver con el equilibrio del poder en el panorama internacional. Los objetivos eran, primero, que ningún Estado pudiera someter a otro, y segundo, privilegiar la seguridad nacional asociada a la seguridad del Estado, pues ello implicaba su fortaleza ante la comunidad internacional.

La seguridad nacional formó parte esencial de los postulados realistas: el Estado es un ente racional cuyo interés se centra en dos aspectos: garantizar su propia subsistencia y potencializar su poder sin importar el costo de dicho proceso. Bajo esta concepción, la política internacional se concibe como una arena de combate, un escenario altamente caótico donde los Estados luchan por demostrar e imponer su poderío; esto es así porque los postulados realistas se construyeron sobre las bases del pensamiento político de Thomas Hobbes, cuya visión, marcada por el conflicto de las guerras europeas de su época, señalaba que la motivación de los hombres se basaba en la competencia, la desconfianza y la gloria.

En relación con la *competencia*, Hobbes afirmaba que es la causa que impulsa a los hombres a atacarse para lograr un beneficio y adueñarse de las personas; la *desconfianza* era la causa para lograr y defender la seguridad; y la *gloria* permitía ganar reputación recurriendo a la fuerza. Todas las causas hacen uso de la violencia. En el caso de la competencia, lo hace para adueñarse de las personas; en el caso de la desconfianza, para defenderlos; y en el caso de la gloria, recurre a la fuerza por motivos insignificantes como una palabra, una sonrisa o una opinión distinta. Así como los hombres actúan bajo dichas motivaciones, de igual forma se comportarán los Estados. Para Hobbes el Estado es fundamental; sin su existencia la guerra de cada hombre contra cada hombre se

convertiría en la condición universal del ser humano.

Por lo anterior es que la seguridad nacional resulta ser tan importante, pues está relacionada con la permanencia y reproducción del Estado-nación. Un Estado que es fuerte en su interior puede reflejar, y en su caso imponer, dicha fortaleza a otros Estados, y para lograrlo necesita del militarismo. Entonces, la seguridad nacional desde la concepción realista no puede más que ser entendida en términos militares. Se concibe a la sociedad internacional como una comunidad hostil; cada Estado prácticamente tiene que sobrevivir y garantizarse su propia seguridad.

Uno de los problemas que empezaban a surgir era la ambigüedad y amplitud del concepto de seguridad nacional, entendido como una justificación perfecta para que los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Soviética invadieran territorios, sometieran países, expandieran sus zonas de control y aumentaran su poderío militar y armamentista durante el periodo de la Guerra Fría.

Para comprender la evolución del concepto de seguridad nacional, es necesario abordar brevemente la teoría realista de Hans Joachim Morgenthau, quien en 1948 escribió un clásico de las relaciones internacionales, su obra *Politics among Nations*. Basó el desarrollo de su teoría bajo la premisa del *estatocentrismo*, que consideraba al Estado como el actor principal del sistema político internacional; dicho posicionamiento partía de dos categorías de análisis: a) el interés nacional, que se refería a la existencia y supervivencia del Estado-nación, o bien de la formación política que sucediera al Estado-nación, cuando éste se volviera obsoleto y, b) el equilibrio de poder, que se refería al deseo de poder que tienen muchas naciones cuya única pretensión es mantener o destruir el *statu quo*, la naturaleza conflictiva de las relaciones internacionales y la centralidad del poder.

En el pensamiento realista de Morgenthau, la existencia de la paz y la tranquilidad es gracias a la existencia de un Estado que la garantiza. Según este pensador, los conflictos sociopolíticos internacionales se explican por la naturaleza humana; una naturaleza malvada que tiene ánimo de dominación (*animus dominandi*), características que parten de la concepción *hobbesiana* del hombre.

La lucha de Morgenthau para que existiera una disciplina autónoma que analizara y explicara la realidad internacional y la seguridad nacional en términos del estudio del poder fue ampliamente criticada. La seguridad nacional (entendida bajo este esquema), carecía de sujeto y objeto precisos; su guía eran los intereses denominados nacionales y entendidos como expresiones de poder que constituían el objeto de la seguridad nacional. Para el autor, el poder nacional implicaba el dominio de una nación sobre los imaginarios y las acciones de otras naciones, y se fundamentaba en elementos: *tangibles* como los recursos naturales, la tecnología, el liderazgo, la calidad de las fuerzas armadas, la calidad de la población en general etc.; e *intangibles* como el carácter nacional, la moral nacional y la calidad de la diplomacia y del gobierno.

El realismo político basado en la teoría de las relaciones internacionales de Hans Joachim Morgenthau ofreció una explicación relevante sobre el poder; sin embargo, el paradigma realista que hasta ese momento había explicado el contexto internacional de las dos guerras mundiales y la guerra fría, se encontraba ante un nuevo panorama internacional que ya no podía explicar. En los 70's se derrumbó el famoso acuerdo económico llamado Bretton Woods, las relaciones entre Rusia y Estados Unidos se distendían y los norteamericanos tenían otras preocupaciones como la guerra de Vietnam. Los países en vías de desarrollo reclamaban cambios en el sistema económico internacional y el mercado del petróleo se posicionaba como un agente preponderante en un mundo donde las relaciones internacionales se habían vuelto más complejas; así, la seguridad nacional perdió relevancia ante un nuevo escenario donde ya no reinaba la tensión de aquellos contextos de guerra y posguerra.

Para los realistas el poder constituyó su principal objeto de estudio, específicamente el poder de los Estados que determinaba su posición y fortaleza dentro del contexto internacional y permitía garantizar su interés nacional.

b) El neorrealismo o realismo estructural

Para el neorrealismo, el tema de mayor interés fue el crecimiento de las instituciones internacionales. Mientras los realistas tradicionales concebían un sistema internacional

anárquico, negaban los cambios en la estructura del sistema internacional y negaban también la cooperación internacional (salvo contadas excepciones de amenazas comunes), para los neorrealistas las instituciones están alineadas a los intereses del Estado pues son consideradas manifestaciones de su poder y de la forma en que distribuye sus capacidades.

El neorrealismo es también conocido como realismo estructural debido al peso que ciertos autores le imprimieron al concepto de estructura dentro del sistema, entre ellos Kenneth Waltz (considerado el continuador del trabajo de Morgenthau) quien en 1979 publicó su libro *Theory of International Politics*, donde señaló que las estructuras políticas están definidas en virtud de tres aspectos: a) el principio por el cual se organizan y ordenan; b) por la diferenciación de las unidades y la especificación de sus funciones; y c) por la distribución de las capacidades entre las unidades.

La estructura es el todo y las unidades son las partes que integran la estructura.

Podemos señalar las principales características del realismo estructural de la siguiente forma:

- Para el neorrealismo el poder es un medio; lo más importante es la seguridad que guía la actuación de los gobiernos dentro de los Estados, así como las interacciones entre ellos.
- Lo más relevante son las relaciones o interacciones entre las unidades de análisis, esto es, entre los distintos Estados; ello da cuenta de su enfoque sistémico.
- El realismo estructural es una teoría de la política internacional cuyo principal interés es observar cómo los Estados distribuyen sus capacidades; ese hecho les permite ver las relaciones que establecen entre ellos.

La ideal principal que sostiene el neorrealismo es que el conflicto en el sistema internacional se debe a la estructura anárquica del mismo. Los Estados tienen que comunicarse entre sí, buscar alianzas y realizar acuerdos de cooperación. Sólo así podrán evitar la guerra.

c) El idealismo político

El idealismo se debe entender como “el conjunto de teorías o concepciones políticas que consideran que las relaciones internacionales

deben apoyarse en principios éticos-jurídicos cuyos objetivos son: a) evitar la guerra (considerada un mal moral); b) conseguir la paz y la armonía y; c) promover el desarme y reducir el militarismo. El espectro del idealismo, en efecto, y a diferencia del realismo, es más variado pues se relaciona con otros postulados que poseen una identidad propia como el Utopismo, el Humanismo y el Pacifismo. Debe tenerse en cuenta que ningún autor se autocalifica como "idealista"; ésta es una denominación utilizada peyorativamente por el historiador británico Edward Hallet Carr y por otros realistas, a la tendencia que surgió durante el período de entreguerras (1919-1939) y que tuvo como su principal impulsor al presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Woodrow Wilson (idealismo wilsoniano).

El idealismo basa su postura precisamente en ideales como la justicia, la libertad, la igualdad y los derechos humanos; por ello, en el caso de las relaciones internacionales, pugna a favor de la cooperación internacional bajo el entendido de que una forma de evitar la guerra es que los Estados se sometan a normas de Derecho internacional.

Existe un punto de convergencia entre el idealismo y otra corriente del pensamiento político denominada liberalismo, a saber, el tema de la cooperación. El liberalismo como teoría aplicada al estudio de las relaciones internacionales, centra su análisis en ciertas características de los Estados como sus instituciones y su sociedad y no en el equilibrio del poder. La tesis más importante del liberalismo "es la teoría de la paz democrática, la cual afirma que los Estados democráticos no se hacen la guerra entre sí; las democracias son capaces de alcanzar la paz entre ellas porque ejercen la precaución inherente a toda democracia y son capaces de apreciar los derechos internacionales de las repúblicas extranjeras". Para los idealistas, el objetivo es crear normas de conducta que permitan generar relaciones armónicas entre las distintas naciones bajo el amparo del concepto de seguridad colectiva que implica la protección de un conjunto de Estados; atacar a uno implica atacarlos a todos; por eso pugnan por la cooperación y el derecho internacional como resolutor de problemas.

Para los idealistas el objeto de estudio es la paz y su pretensión es lograr un ordenamiento

internacional que garantice el orden y que permita la mediación y la solución de los problemas entre los Estados. Su única finalidad radica en evitar la guerra y los conflictos armados.

d) Las teorías críticas

Dentro de la vertiente crítica del realismo político, aparecieron dos teorías que privilegiaron el aspecto filosófico (entendido como una concepción específica de las relaciones internacionales, la historia y la ideología). La primera fue la *teoría transnacional* o también llamada de *interdependencia global* y la segunda, la *teoría de la dependencia*.

Para la *teoría transnacional*, el interés se centró en ciertos desequilibrios económicos y monetarios; ubicó a otros actores (fuera del Estado) como relevantes en el estudio de las relaciones internacionales, a saber, las empresas multinacionales.

Tomando como base el pensamiento liberal, los *transnacionalistas* plantean un panorama internacional de cooperación y orden, conciben una comunidad internacional ligada por intereses comunes de orden económico, político, tecnológico y financiero, entre otros. Las organizaciones internacionales se convierten en agencias de cooperación e integración cuya visión de la comunidad internacional es la de una *sociedad global*.

En el tránsito hacia el reconocimiento del derecho internacional de los derechos humanos, la idea de una *sociedad global* era fundamental para entender que existían problemas y retos compartidos por toda la comunidad internacional. Con ello, se desdibujaba aún más la categoría de seguridad nacional bajo el entendido de que los verdaderos problemas de seguridad no son aquellos que ponen en peligro el poderío del Estado-nación, sino aquellos que aquejan a la humanidad como la pobreza, la falta de salud, la violencia, la desigualdad social y económica, el desempleo o la discriminación. Así, la atención se trasladará hacia la seguridad humana.

Para la *teoría de la dependencia*, el centro de análisis lo constituyen las relaciones centro-periferia. Su punto central de análisis no es el Estado, sino la estructura económicamente desigual del *sistema-mundo* que permite que los países más desarrollados en el marco internacional sometan a los países periféricos.

Ambas corrientes de pensamiento tienen similitudes y de manera específica podemos señalar dos:

Dejaron de lado la concepción de *high politics* (que hacía alusión a las decisiones diplomático-estratégicas del Estado), con la finalidad de garantizar su supervivencia mediante la seguridad nacional, y se concentraron en las *low politics*, que se refieren a todos los asuntos económicos y sociales que no son vitales para la sobrevivencia del Estado.

Tanto transnacionalistas como dependentistas, negaron importancia al concepto de seguridad nacional.

Las teorías críticas comenzaron a restarle importancia al modelo de análisis estatocéntrico para voltear la cara hacia el estudio de los problemas económicos y sociales.

3. LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS SEGURIDADES NACIONAL, HUMANA Y PÚBLICA

Hasta ahora hemos hablado de la *seguridad nacional* desde la concepción estatista abordada por el realismo y el neorrealismo. Hemos hablado también del papel que juega el Estado en el sistema internacional desde las visiones del idealismo, la dependencia y la interdependencia global. Ahora definiremos los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad humana, para establecer su relación con los derechos humanos con la finalidad de analizar el uso de la fuerza y las armas de fuego por parte de las corporaciones militares y policíacas en México.

a) Seguridad nacional, seguridad humana y seguridad pública

El concepto de seguridad nacional en México no ha sido analizado con la profundidad que debería ello, de acuerdo con lo señalado por Leonardo Curzio, puede obedecer a tres ideas. La primera, que se le asocia a un origen norteamericano; la segunda, que se le relaciona con represión por parte del Estado; y la tercera, que se le atribuye un indebido uso político.

Para María Cristina Rosas, la seguridad nacional fue considerada desde su origen como la prioridad del Estado, cualquier cosa que pudiera atentar contra él, debería ser enfrentada con todos los medios de que dispone el Estado y

en el caso de México equivale a la seguridad del grupo en el poder.

En 2005 se creó la Ley de Seguridad Nacional, en su artículo 3º entiende esta esfera como “las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”. El problema es que las acciones (entendidas como objeto de la seguridad nacional) son amplias y ambiguas.

El catálogo es el siguiente: a) amenazas y riesgos que enfrente el país; b) preservación de la soberanía e independencia nacionales; c) defensa del territorial; d) mantenimiento del orden constitucional; e) fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; f) mantenimiento de la unidad territorial; y g) preservación de la democracia. Con una lista así cualquier cosa puede ser considerada objeto de seguridad nacional, desde la delincuencia organizada hasta una manifestación por reclamos ciudadanos.

El principal problema es ya viejo, en cada periodo gubernamental se crean programas y planes de seguridad que repiten lo que señala la Ley de Seguridad Nacional, o lo que es peor, aumentan su catálogo de acciones. Fue el caso del Programa de Seguridad Nacional 2009-2012 del expresidente Felipe Calderón Hinojosa, que añadió como temática de seguridad nacional “las amenazas y los riesgos al país causados por el entorno externo”. Esta acción dejó la puerta abierta para considerar a la delincuencia transnacional como una problemática de seguridad nacional, pero también para catalogar (en los mismos términos) a otros fenómenos como la migración y las pandillas.

Entonces, la seguridad nacional en México tiene como objetivo predominante de protección al Estado-Nación, y en particular a la estructura de poder dominante y a los intereses del grupo hegemónico que lo controla.

Por ello, la defensa de los derechos humanos, tanto en la convencionalidad internacional como en la práctica nacional, está subordinada a las necesidades de la *seguridad nacional*.

b) Seguridad humana

De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 1994, las amenazas a la *seguridad humana* pueden agruparse en siete categorías, a su vez, a cada categoría corresponden amenazas concretas:

1. A la seguridad económica: la pobreza y el desempleo;
2. A la seguridad alimentaria: el hambre y la escasez de alimentos;
3. la seguridad de la salud: la alimentación-desnutrición y las enfermedades mortales;
4. la seguridad ambiental: la degradación ambiental, la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales;
5. A la seguridad personal: la violencia, el terrorismo y el trabajo infantil;
6. A la seguridad de la comunidad: los problemas étnicos o religiosos y,
7. A la seguridad política: la represión política y las violaciones a los derechos humanos.

En el año 2003, la Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas (CHS por sus siglas en inglés), dio a conocer su informe *Human Security Now* (Seguridad Humana Ahora), en el que se refiere a la seguridad humana de la siguiente manera:

[...] consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

En el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, párrafo 143, los Jefes de Estado y de Gobierno se refirieron a la seguridad humana como: “el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano”.

A su vez, el informe de seguimiento de los resultados de la Cumbre Mundial 2005, elaborado por el Secretario General de las Naciones Unidas, se refiere a la seguridad humana como un instrumento que le permite a los gobiernos detectar amenazas a su población y a la estabilidad de su soberanía.

Así, hablar de seguridad humana, implica esencialmente hablar de tres libertades:

1. *Libertad para vivir sin temor o miedo*; implica la protección de las personas contra amenazas a su seguridad e integridad. Por ello se debe combatir cualquier tipo de manifestación de violencia (sea externa o interna), provocada por cualquier tipo de agente.
2. *Libertad para vivir sin necesidad o miseria*; consiste en garantizar las condiciones económicas y sociales esenciales para que las personas puedan vivir sin necesidades, en paz y tranquilidad.
3. *Libertad para vivir con dignidad*; se refiere al hecho de mantener a las personas libres de la violencia, la exclusión y la discriminación.

Los gobiernos, para garantizar la seguridad humana, deben velar por la supervivencia y la dignidad de sus ciudadanos procurándoles los medios de vida necesarios que los mantengan libres de la miseria. Es por ello que deben promoverse programas y políticas para hacer frente a las amenazas y para garantizar la seguridad humana, la paz y la estabilidad en todos los niveles: local, nacional, regional e internacional.

c) Seguridad pública

En el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló con relación al concepto de seguridad:

está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la “seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales. [...] la seguridad ciudadana se refiere a la seguridad de todas las personas y grupos, tanto en las zonas

urbanas como rurales. [...] el concepto de “seguridad pública”, se utiliza ampliamente en los Estados Unidos y Canadá, para hacer referencia también a la seguridad de las personas y grupos que componen la sociedad. Por el contrario, como se ha señalado en los párrafos anteriores, la misma expresión “seguridad pública”, en América Latina hace referencia a un concepto diferente que alude a la seguridad construida desde el Estado o, en ocasiones, a la misma seguridad del Estado.

La principal diferencia entre seguridad humana y seguridad pública es su dimensión; mientras la esfera humana es un concepto internacional que impone deberes a los Estados y se refiere a diversas categorías (seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y seguridad política); la seguridad pública, se aplica localmente. El problema es que, dependiendo el país, la seguridad pública puede estar asociada a la seguridad del propio Estado, o bien a la seguridad que debe brindar el Estado en ciertos rubros como la persecución de la delincuencia.

El artículo 21 de la Constitución Política mexicana señala:

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

La seguridad pública, tiene a su vez relación con otro tipo de derechos como la vida, la integridad, la seguridad personal, la dignidad y la libertad, además, con las garantías judiciales de protección y debido proceso. La relación entre derechos humanos y seguridad pública es de

integración; no se pueden garantizar los derechos fundamentales sin garantizar la paz social.

En relación con lo anterior la seguridad pública, en el caso de México, está claramente enfocada a las personas, no obstante, de una forma mucho más restringida que la seguridad humana; su centro de atención es la prevención, la persecución y la investigación de los hechos delictivos, así como la sanción de las infracciones administrativas con la finalidad de garantizar la paz pública.

La esfera de la seguridad pública no representa problemas en el sistema jurídico mexicano toda vez que se encuentra claramente delimitada. La regla general es que el combate a la delincuencia, de cualquier tipo y con cualesquiera características, debe realizarse por corporaciones policiacas civiles.

Los derechos humanos y la seguridad (nacional, humana y pública).

En el desarrollo teórico e histórico de los derechos humanos el concepto de Estado ha sido fundamental, precisamente porque los derechos fundamentales se han desarrollado a partir de una concepción específica, un entendimiento particular y ciertas características que debe tener dicha abstracción política.

Para el Estado de derecho el punto central de interés es el respeto de los derechos humanos que reconoce y adopta a través de su normatividad. Para este tipo de Estado la categoría primordial será la seguridad humana y no la seguridad nacional.

Una de las tensiones dialécticas de la modernidad -así denominada por Boaventura de Sousa Santos- se presenta entre el Estado nacional y la globalización. “El modelo político de la modernidad occidental es un modelo de Estados nacionales soberanos que coexisten en un sistema internacional de estados igualmente soberanos, el sistema interestatal. El Estado nacional es la escala y la unidad privilegiada de la regulación y la emancipación social. Por una parte, el sistema interestatal siempre ha sido concebido como una sociedad más o menos anárquica, gobernada por una legalidad muy blanda; por la otra, las luchas emancipadoras internacionalistas, a saber, el internacionalismo de la clase trabajadora siempre ha sido más aspiración que realidad. Hoy, la erosión selectiva del Estado nacional debida a la intensificación de la globalización plantea la cuestión de si la

regulación social y emancipación social van a ser desplazadas al nivel global. Hemos comenzado a hablar de una sociedad civil global, del gobierno global, de la igualdad global, de esferas públicas transnacionales. El reconocimiento mundial de la política de los derechos humanos está a la vanguardia de este proceso. La tensión, no obstante, reside en el hecho de que en aspectos muy cruciales la política de los derechos humanos es cultural. Tanto es así que incluso podemos pensar que al final del siglo los derechos humanos simbolizaron el retorno de lo cultural e incluso de lo religioso”.

El autor apunta hacia un reto en la interpretación de los derechos humanos precisamente porque lo cultural y lo religioso son aspectos distintos y peculiares en cada Estado; ello generaría un antagonismo entre la política global o la universalidad de los derechos humanos y los límites y diferencias marcadas por lo cultural y lo religioso. Desde esta perspectiva, los derechos humanos deben ser interpretados tomando en cuenta las condiciones particulares de cada Estado, incluyendo las peculiaridades de sus condiciones de existencia o problemáticas sociales.

Las legislaciones internacionales, subordinan los derechos humanos a las necesidades de la seguridad nacional, la seguridad pública y el orden público como ya lo anotamos. Con todo, los Estados de derecho respetuosos del marco internacional de los derechos humanos, deberían restarle peso e importancia al concepto de seguridad nacional y transferirlo al de seguridad humana, ello bajo el entendimiento de que los verdaderos problemas que aquejan a la humanidad son de naturaleza distinta a aquellos que le interesan a la seguridad nacional.

Los conceptos de derechos humanos y seguridad han tenido una unión durante los últimos años; si hablamos de seguridad, *grosso modo*, estamos en presencia de la esfera nacional cuando el enfoque se centra en la subsistencia e integridad del Estado y cuando el enfoque se dirige a la protección de las personas estamos en presencia de la seguridad humana (y también de la seguridad pública).

Gran parte de la problemática se debe a una confusión conceptual. Entre más claridad exista sobre los límites de cada esfera, menores serán los problemas de superposición de funciones militares y civiles. Por regla general,

y como se ha dicho en reiteradas ocasiones, la seguridad nacional debe velar por la subsistencia y permanencia del Estado-nación; cuando su enfoque es hacia el exterior no representa mayor problema de entendimiento y se le denomina: defensa exterior; cuando el enfoque se dirige hacia el interior las legislaciones de cada país a veces confieren el control y combate de ciertas conductas delictivas graves (como el narcotráfico y/o el terrorismo) a las instancias militares. Salvo ciertas excepciones el combate a la delincuencia sea común, organizada, interna o transnacional, debe ser atendido por las policías y no por los militares.

Para los derechos humanos la seguridad nacional es irrelevante (y viceversa). El punto central de análisis son las personas, es decir, el único aspecto importante del Estado es que debe garantizar cuidado y protección a sus habitantes. Ahora bien, entre derechos humanos y seguridad humana no existe diferencia; cualquier aspecto protegido por los derechos fundamentales recae en alguna categoría de la seguridad humana.

La principal preocupación de la reforma constitucional es el posible menoscabo o laceración a los derechos humanos que puede ser provocado por dos cuestiones; la primera es que la Guardia Nacional está parcialmente integrada por elementos militares y navales que tienen una capacitación distinta a aquella que debe emplearse para garantizar la seguridad pública; y la segunda es que las Fuerzas Armadas Mexicanas (Ejército, Marina y Fuerza Aérea), auxiliarán a la Guardia Nacional en sus funciones de seguridad pública durante 5 años. La reforma se justificó en virtud del contexto social en México, caracterizado por una marcada escalada de violencia y delincuencia en los últimos 13 años. Dejar de lado el universalismo de los derechos humanos implica tomar en cuenta que ciertas excepciones son posibles, esto es acorde con lo que marcan las normas internacionales, si contribuyen a lograr la disminución de los índices delictivos que violentan gravemente los derechos humanos de los habitantes e impiden la seguridad humana. A la sociedad mexicana se le ha negado la libertad para vivir libre de temor (de ello hablaremos con más detalle en el siguiente apartado).

Es necesario aclarar que no se pretende desconocer el ordenamiento internacional de los derechos humanos ni los compromisos asumidos por México; tampoco ocultar los errores o

excesos de la reforma que pudiesen derivar en violaciones constitucionales y/o convencionales. Nuestra postura es clara, apuntamos a rescatar los aciertos de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y a evidenciar que la intervención de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública es legal y temporalmente necesaria dadas las terribles circunstancias de violencia y delincuencia que aquejan al país. No es baladí que la propuesta fuera sometida a la crítica de distintos grupos sociales (mediante un ejercicio de parlamento abierto) y aprobada ampliamente por la mayoría en el Congreso de la Unión, así como la totalidad de las legislaturas estatales; este consenso (raro en un país con la coyuntura política que existe en México), muestra la enorme preocupación y necesidad de enfrentar a la delincuencia. Es importante insistir que del 2006 al 2018, las decisiones políticas tomadas en materia de seguridad fueron utilizar abiertamente a las Fuerzas Armadas sin ningún límite, sin ningún rumbo y sin ningún fundamento legal; por ello, comparar dicho precedente con la actual reforma constitucional y las tres legislaciones creadas a consecuencia de ella resulta sencillamente inválido.

La tarea central de las políticas emancipadoras o de globalización contrahegemónica consiste precisamente en transformar la conceptualización y práctica de los derechos humanos de un localismo globalizado a un proyecto cosmopolita; esto es, de una práctica global, caracterizada por la universalidad pero que provoca un choque de civilizaciones, a un multiculturalismo que permita un balance entre la competencia global y la legitimidad local. Así, la política de seguridad mexicana debe ser respetuosa de los parámetros internacionales sobre la participación del ejército en labores de seguridad pública y también sobre el uso de la fuerza; por ello la propuesta consiste únicamente en señalar que la interpretación de la reforma no puede atender a los principios del liberalismo occidental bajo los cuales se rige el principio de universalidad, a saber: que existe una naturaleza humana universal que puede ser conocida por medios racionales; que la naturaleza humana es esencialmente diferente de y superior al resto de la realidad; que el individuo tiene una dignidad absoluta e irreducible que debe ser defendida de la sociedad o del Estado y; que la autonomía del individuo requiere que la sociedad sea organizada de una forma no jerárquica, como una suma de individuos libres.

Por lo anterior y de frente a una problemática tan grave como el aumento de la violencia, los índices de homicidios y otros delitos graves, es que la reforma puede ser un reto prometedor. La decisión actual -aun criticada y polémica- dista mucho de las anteriores; bajo ningún supuesto puede compararse una política de seguridad que se fundamentó en una simple jurisprudencia con una reforma constitucional producto del hartazgo social.

Contra el utópico pero legítimo derecho de que todos los habitantes debemos gozar de las condiciones para vivir libres de temor o miedo y para vivir con dignidad, lo antagónico no es la pretensión en sí misma sino la interpretación de ser una libertad universal. No se trata de imponer la problemática de la delincuencia por encima de las libertades que consagra la seguridad humana, ni tampoco de ignorar las reglas establecidas por los distintos organismos nacionales e internacionales en materia de uso de la fuerza. El objetivo sería lograr una injerencia positiva en el tratamiento de la violencia y la delincuencia sin restringirse al principio de universalidad como si fuera una camisa de fuerza.

No es posible negar la tormentosa realidad de inseguridad y violencia en la que viven millones de personas en el mundo desprovistas de todo lo que defiende el discurso liberal de los derechos humanos.

5. LA GUARDIA NACIONAL MEXICANA Y EL USO DE LA FUERZA

En el pasado reciente mexicano se aprobó una reforma constitucional de envergadura y alcances considerables; el 26 de marzo de 2019, después de una amplia discusión que involucró a representantes de la academia y la sociedad civil se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional. La finalidad de la reforma fue dotar de nuevas facultades a una institución arcaica y en desuso la cual se renovó por completo y de otrora sólo conservó el nombre.

a) La Reforma Constitucional en materia de Guardia Nacional

La Guardia Nacional se creó como una corporación policiaca cuya atribución es garantizar la seguridad pública a nivel nacional. Las críticas y preocupaciones más relevantes

de las que fue objeto se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. Su integración está determinada a partir del amalgamamiento de tres corporaciones: la antigua policía federal y las policías militar y naval; esto se hizo con la finalidad de que empezara a operar de forma inmediata. La reforma contempla que se integrarán a la corporación elementos civiles reclutados y capacitados de forma específica en el ámbito de la seguridad pública, hecho que está aconteciendo.
2. El Presidente de la República, de conformidad con las facultades que le confirió la reforma, tiene en su potestad nombrar al titular de la Guardia Nacional pudiendo elegir entre un civil, un militar o un marino; en los dos últimos casos, de ser personal en activo, tendría que solicitar licencia de su cargo. La decisión que tomó Andrés Manuel López Obrador fue nombrar a un militar en proceso de retiro, el General de Brigada Luis Rodríguez Bucio.
3. El órgano máximo de decisión al interior de la Guardia Nacional se denomina Instancia de Coordinación Operativa Interinstitucional, la cual está integrada por representantes de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de Defensa Nacional y de la Marina Armada de México, con ello existe una mayor representación de las Fuerzas Armadas.
4. En el artículo 5º transitorio constitucional se establece que el Presidente de la República podrá disponer de las Fuerzas Armadas y destinarlas a labores de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, subordinada, fiscalizada y complementaria por un periodo máximo de 5 años, contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se creó a la Guardia Nacional, mientras dicha corporación desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial. Este fue y sigue siendo uno de los temas más controvertidos pues el artículo 129 de la Constitución mexicana señala que en tiempos de paz el ejército debe permanecer en sus cuarteles.

El pasado 11 de mayo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo Presidencial para operativizar este mandato

constitucional. Las inconformidades y críticas han sido las siguientes:

- Omite señalar las bases bajo las cuales se “coordinarán” las Secretarías de Seguridad Pública, Defensa y Marina para llevar a cabo las labores de seguridad pública.
- El acuerdo establece que la actuación de marinos y militares será supervisada por los órganos internos de control de las Secretarías de Defensa Nacional y Marina; con ello, las investigaciones por los posibles abusos y excesos en el uso de la fuerza que pudieran violentar los derechos humanos de las personas no serían independientes. Las Fuerzas Armadas estarían siendo juez y parte.
- Se argumenta que el Presidente de México está haciendo un uso discrecional de las Fuerzas Armadas.
- El acuerdo no justifica el *carácter excepcional, temporal y restringido* que deberían tener las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional señala:

Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria [...].

De conformidad con lo anterior, el uso de las Fuerzas Armadas no es arbitrario; por el contrario, se encuentra sujeto a ciertos principios que fueron discutidos y negociados en la reforma constitucional como mecanismos de contención para evitar la discrecionalidad. Los criterios fueron adoptados de la sentencia del caso *Alvarado Espinoza y otros vs. México*, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual señala que la seguridad ciudadana y el orden interno deben estar reservados a las policías civiles y de manera excepcional a las Fuerzas Armadas, mientras su participación sea:

1. Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

2. Subordinada y complementaria a las labores de las corporaciones civiles; esto es, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;
3. Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza y bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad, de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
4. Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

En el punto 2, la subordinación se refiere a la dependencia de una cosa o persona sobre la otra; a su vez, la acción de complementar se refiere a “añadir” algo con la finalidad de hacerlo mejor, así debería ser la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública. Es verdad que el Acuerdo habla de coordinación, la cual se refiere a la combinación de medios para llevar a cabo una acción común; sin embargo, en ningún momento señala que las Fuerzas Armadas actuarán de forma coordinada con la Guardia Nacional, lo que dice expresamente es lo siguiente:

CUARTO: Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

Quienes deberán coordinarse son los Secretarios de Estado para definir la manera en la que sus corporaciones van a trabajar. Las Fuerzas Armadas simplemente deberán complementar la actuación de la Guardia Nacional.

Con relación al numeral 4, creemos que este presenta un problema de convencionalidad; con el objetivo de garantizar el principio de fiscalización se debió crear un órgano civil competente, independiente y técnicamente capaz, cuyo objetivo fuera supervisar la actuación excepcional de las Fuerzas Armadas. Éste es un aspecto muy importante que debe atenderse, pues es necesaria la supervisión y fiscalización de las Fuerzas Armadas cuando realizan labores de seguridad pública; un órgano de esta naturaleza debe fungir como medio de contención (y en su

caso de sanción), por si existiera un uso excesivo de la fuerza y/o cualquier delito cometido por militares y marinos contra la población civil.

Otras críticas señalan que el titular del poder ejecutivo estaba obligado a justificar en el Acuerdo porqué utilizaría a las Fuerzas Armadas durante los 5 años que le otorgaba la reforma; esto es, pudiendo restringir su uso a una temporalidad menor, el presidente decidió agotar el término máximo. Esta apreciación no es correcta, si bien la reforma constitucional le confirió dicho término, entre su publicación y el Acuerdo ha pasado ya más de un año; por ello el Ejército y la Marina estarán menos de 4 años realizando funciones de seguridad pública en las calles.

Se reclamó también que el Acuerdo no establece los lugares del territorio nacional a los que se enviaría a las Fuerzas Armadas; sin embargo, ni la reforma constitucional es restrictiva en ese sentido, ni las necesidades de combate a la delincuencia pueden guiarse bajo un determinismo a ultranza. Es evidente que las decisiones operativas pueden cambiar súbitamente dependiendo de las necesidades; con todo, parecería ocioso y fuera de lugar pensar que el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional, serán enviados a Municipios cuya delincuencia e indicadores pueden ser controlados por las policías estatales o municipales, sin la necesidad de una injerencia especial.

Una crítica final es que Acuerdo no indica si la intervención de las Fuerzas Armadas tiene como finalidad hacer frente a la inseguridad pública, a la emergencia sanitaria por Covid-19 o a las dos. Parecería que quienes esgrimen un argumento de esta naturaleza o no han vivido en México durante los últimos 20 años, o han sido ajenos al incremento de la violencia, los homicidios, las desapariciones y los desplazados. Resulta lógico suponer que la reforma fue motivada por el contexto de inseguridad que vive el país; con independencia de ello, las labores que actualmente y de forma conjunta están llevando a cabo las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional, como el resguardo de instalaciones hospitalarias o el traslado de medicinas y/o productos necesarios para mitigar la pandemia, es coyuntural y obedece a la contingencia sanitaria que no sólo vive México sino el mundo entero; además este tipo de acciones tampoco es ajena al ámbito de la seguridad pública.

a) Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza

Una de las principales consecuencias de la multicitada reforma constitucional, en materia de Guardia Nacional, fue la creación de tres legislaciones complementarias, entre ellas: la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza (LNUF). La finalidad de esta legislación es regular el uso de la fuerza que ejerzan la Guardia Nacional y las Fuerzas Armadas en el desempeño de sus labores.

Desde que en México se implementó a partir del 2006 una política criminal de terror denominada *Guerra contra la Delincuencia Organizada* que tuvo como principal característica el uso desmedido, irracional, ilegal, y sin dirección alguna de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública, el aumento de la violencia que ha sacudido al país y las múltiples acusaciones de violaciones a los derechos humanos atribuidas al Ejército y a la Marina, son innegables; sin embargo, no es una problemática exclusiva de las Fuerzas Armadas sino también de las policías en general a las cuales en múltiples ocasiones se les ha acusado de utilizar de forma irracional y brutal su fuerza.

Es triste pero a su vez interesante y alentador lo que está pasando en estos momentos en los Estados Unidos de Norteamérica y en distintas partes del mundo; las protestas de la sociedad civil por la brutalidad militar y policiaca que causó la muerte a George Floyd, en Minneapolis, Minnesota y a Rayshard Brooks, en Atlanta, Georgia, han activado nuevamente el movimiento *Black Lives Matter* (Las vidas negras importan), nacido en 2013 después de que fuera absuelto George Zimmerman, el asesino del joven afroamericano de 17 años, Trayvon Martin, en Sanford, Florida.

En México han habido múltiples manifestaciones por el asesinato el pasado 5 de mayo de 2020 de Giovanni López, a manos de la policía municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalisco; y así, si nos pudiéramos a hacer una revisión profunda de los casos más destacados (en un aspecto negativo), veríamos que las conductas de brutalidad policiaca no son exclusivas de las Fuerzas Armadas. En casos de vergonzosa relevancia internacional, como el de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, estuvieron involucradas todas las policías (municipal, estatal y federal), además del ejército.

Cuando hablamos del uso de la fuerza por parte de las policías y las Fuerzas Armadas (en especial cuando estas últimas realizan labores de seguridad pública), tenemos que referirnos necesariamente a una actuación acotada y limitada; ésta debería de ser la finalidad de cualquier legislación en esa materia.

El artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional le impuso al Congreso de la Unión ciertas directrices que debía seguir al momento de legislar sobre uso de la fuerza. La ley en esta materia debería contemplar:

1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;
2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento, y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;
3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;
4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;
5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;
6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;
7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;
8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;
9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo, y

10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública.

A pesar de que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y el Acuerdo Presidencial al que nos hemos venido refiriendo señalan la obligación de respetar los derechos humanos y cumplir con las anteriores directrices; la Comisión Nacional de Derechos Humanos interpuso, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una acción de inconstitucionalidad (64/2019), en la que argumentó deficiencias de la legislación relacionadas con los numerales 1, 3, 4, 6 y 9 al considerarla omisa o extralimitada en los siguientes puntos:

- No establece la finalidad del uso de la fuerza;
- No contempla los principios de racionalidad y oportunidad;
- No clasifica de forma correcta las armas e instrumentos incapacitantes, letales y no letales;
- No estipula correctamente las normas de sistematización y archivo de los informes que deben presentar los servidores públicos que utilicen armas de fuego, con motivo de sus funciones;
- No señala de forma específica a qué se refiere en el artículo 6, fracción VI, cuando habla de *fuerza epiletal*; y
- La parte donde habla del uso letal de la fuerza autorizado desde la planeación del operativo.

En efecto, creemos que existen diversos aspectos que ponen en entredicho la constitucionalidad y la convencionalidad de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. En primer lugar, el Poder Legislativo no respetó, al momento de legislar sobre el uso de la fuerza, los parámetros que se le impusieron en la reforma constitucional; en segundo lugar, la legislación no contempla ciertos límites y acotamientos establecidos por el marco internacional de los derechos humanos.

Analicemos la legislación punto por punto:

1. Lo primero que nos gustaría señalar es la falta de claridad que tiene la ley; presenta problemas de orden y sistematización tanto de conceptos como de contextos de uso de la fuerza. Este hecho, por sí mismo, dificulta su entendimiento y crea confusión;

2. El artículo 3, fracción III, habla de las armas *menos letales*; señala que son aquellas que disminuyen las funciones corporales de una persona con un riesgo mínimo de causarle lesiones que pongan en peligro su vida. El problema es que la ley no señala que el uso de estas armas, en determinados contextos o con ciertas personas, puede ser de alto riesgo; por ejemplo, un golpe con un tolete cuando se da en la cabeza, una pistola eléctrica usada con alguien que sufre una afección cardíaca o disparos de balas de goma y/o chorros de agua a presión aplicados a una distancia corta.
3. El artículo anterior, pero en su fracción XIV, señala que deberá entenderse por uso de la fuerza la inhibición por medios mecánicos o biomecánicos, de forma momentánea o permanente, de una o más funciones corporales de la persona por parte de un elemento autorizado por el Estado. La fracción es ambigua pues no señala cuáles son los medios mecánicos y cuáles los biomecánicos.
4. El artículo 4, fracción I, habla del uso de la fuerza bajo el principio de absoluta necesidad; señala que ésta debe ser la última alternativa después de que se hayan agotado otros medios para que el agresor se desista de su conducta. El problema es que la fracción no señala cuáles serían los medios que, de forma previa al uso de la fuerza, deberán ser agotados.
5. El anterior artículo, pero en su fracción IV, habla del principio de proporcionalidad; establece que los agentes de seguridad deben aplicar medios y métodos bajo un criterio de uso diferenciado de la fuerza, pero no señala cuáles.
6. El artículo 6 habla del impacto que tiene el uso de la fuerza en las personas; en particular la fracción VI, habla de la lesión grave ocasionada por utilizar la *fuerza epiletal*, a través del uso de armas menos letales o de fuego, con la finalidad de neutralizar a los agresores y con una probabilidad alta de causarles una lesión grave. Esta fracción presenta diversos problemas; primero, no existe en la legislación el concepto de *fuerza epiletal*; segundo, permite el uso de armas menos letales pero también de armas de fuego; y tercero, crea confusión con la fracción VII, que habla de la muerte ocasionada por armas menos letales pero también por armas de fuego.

7. El artículo 7 establece las acciones que serán consideradas como amenazas letales inminentes; el primer problema está en su fracción II, que habla de no soltar un arma de fuego o una réplica después de una advertencia clara; el segundo problema es la fracción V, que se refiere a la acción de portar un explosivo y el tercer problema es la fracción VI, que habla de las acciones tendientes a perturbar objetos y sistemas que puedan tener efectos letales o incapacitantes en una o más personas. En relación con las dos primeras fracciones resulta extralimitado y fuera de lugar considerar que dichas acciones son amenazas letales inminentes, y en la última fracción, no se señala cuáles son los sistemas y objetos cuya perturbación pueda tener efectos letales; por ello la porción legal es ambigua.
8. Con relación al artículo 9, el cual habla de los mecanismos de reacción en el uso de la fuerza en particular la fracción IV, que habla de las *tácticas defensivas*, su redacción es confusa pues señala que su límite superior es el daño de estructuras corporales no vitales; sin embargo, este hecho también se encuentra señalado en la fracción III, que habla de *técnicas de sometimiento o control corporal*.
9. El artículo 10 fracción III, habla de la resistencia de alta peligrosidad; señala que es una conducta cometida por una o varias personas que emplea violencia, amago o amenaza con armas o sin ellas, con la finalidad de causar a otra u otras personas o a miembros de las instituciones de seguridad, lesiones graves o muerte. Contra este tipo de resistencia las autoridades están facultadas para actuar utilizando todos los mecanismos de reacción que contempla el artículo 9 (controles cooperativos, control mediante contacto, técnicas de sometimiento, técnicas defensivas y fuerza letal). El problema principal es que se faculta a las autoridades para utilizar la fuerza letal en un supuesto donde existe una amenaza sin armas. Es decir, ¿cómo podría una persona amenazar a otra con causarle lesiones graves o la muerte sin tener un arma? Bajo esta fracción se puede dar un exceso en el uso de la fuerza además de que el supuesto no se encuentra contemplado en el artículo 7 que habla de las *amenazas letales inminentes*.
10. Con relación a las armas el artículo 15, habla de *incapacitantes menos letales y letales*; sin embargo, el Informe anual 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo IV, apartado B, habla de los medios de protección y empleo del uso de la fuerza, en particular las armas letales y menos letales; ahí se establecen diversos postulados que la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza no cumple, entre ellos:
 - La legislación debería establecer claramente el contexto de uso de las armas menos letales ya que su abuso podría resultar en daños graves o incluso en la pérdida de la vida.
 - De utilizarse algún tipo de gas o sustancia irritante en aerosol, la legislación debe señalar la prohibición expresa de usarlo en lugares cerrados o donde no exista alguna vía de evacuación.
 - La legislación debe establecer a la autoridad la obligación de dar aviso antes de utilizar un arma menos letal con el objetivo de poder evacuar la zona sin causar pánico.
 - En la ley o en algún reglamento se deberían establecer los estándares que regulen la concentración de los agentes químicos irritantes que se utilizarán en aerosoles, así como la medida de presión del agua en las mangueras que se emplearán como medidas disuasivas.
 - La legislación no contempla normas claras sobre las armas no letales; esto es, un arma es menos letal no sólo por su tipo, sino por el uso que se haga de ella en un contexto determinado y por la persona a la cual se dirige. El arma puede estar categorizada como *menos letal* y aun así causar la muerte; es el caso de las balas de goma cuando se disparan a corta distancia e impactan ciertas partes del cuerpo o las descargas eléctricas provocadas por pistolas especiales cuando el destinatario tiene afecciones cardíacas.
 - A la fecha no existe ningún protocolo derivado de esta ley que esclarezca los puntos anteriores o que hable del tipo de capacitación, sobre el uso de la fuerza, que tendrán los elementos de la Guardia Nacional y/o las Fuerzas Armadas cuando realicen labores de seguridad pública.
11. Los artículos 16 y 27 hablan de la obligación que tienen las autoridades de seguridad de crear protocolos de actuación para el uso

de la fuerza y las armas. A la fecha no hay ninguno.

12. El artículo 30 fracción X, establece que es legal grabar los operativos que lleven a cabo las fuerzas de seguridad desde su inicio hasta su fin; sin embargo, lo que debería establecer es la obligación de hacerlo.

Con relación al anterior análisis y de acuerdo con la acción de inconstitucionalidad presentada el pasado 26 de junio de 2019 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (a la que hicimos referencia en párrafos anteriores), resulta probable suponer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarará inconstitucionales varios preceptos de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza. De ser así, el Congreso de la Unión tendrá otra oportunidad y sobre todo la obligación de corregir aquellas deficiencias que puedan permitir el abuso de la fuerza y violaciones a los derechos humanos.

Finalmente, quisiéramos concluir el artículo señalando que, desde nuestra perspectiva, el único factor que contribuirá a disminuir la violencia y el abuso de la fuerza que ejercen las policías y las Fuerzas Armadas será la voluntad política para hacer cumplir, sin ninguna excepción, el marco normativo de responsabilidades. Esto es, sin dar de baja a los elementos que abusen o cometan delitos para después emplearlos en otra corporación. Una voluntad guiada por la visión de que el uso de la fuerza debe ser la última razón del Estado.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Comparar la reforma constitucional de la Guardia Nacional con una política de seguridad que mantuvo ilegalmente a las Fuerzas Armadas en las calles durante 12 años, resulta ocioso e insostenible. Nuestra postura se inclina por otorgar un voto de confianza a la reforma bajo los siguientes argumentos: a) las circunstancias actuales de violencia y delincuencia justifican medidas excepcionales y temporales; entre ellas, el uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública (mientras actúen en colaboración con la Guardia Nacional); b) el 27 de marzo de 2024 concluirá el periodo de actuación de las Fuerzas Armadas y regresarán a sus cuarteles después de haber permitido que la Guardia Nacional se termine de consolidar; c) las funciones de la Guardia Nacional están acotadas jurídicamente; entre las legislaciones

que se crearon para regularla se encuentra la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y Armas de Fuego y; d) los elementos de la Guardia Nacional están excluidos del fuero militar para el caso de que cometan algún delito.

La reforma es como todo perfectible; esperamos que en un futuro no lejano la Guardia Nacional tenga un mando operativo de naturaleza civil y esté completamente apartada del Ejército y la Marina. Mientras tanto, el actual modelo de seguridad es definitivamente mejor que el que ha tenido México en las dos últimas décadas. En la actualidad la Guardia Nacional, a pesar de estar operando, aún se encuentra en proceso de integración, solamente el paso del tiempo nos permitirá evaluar de forma concreta si la reforma constitucional contribuyó o no de forma positiva en la incidencia delictiva sin causar los devastadores daños sociales, antes llamados con desdén y frialdad, colaterales.

La libertad para vivir sin miedo implica vivir con dignidad, pero la dignidad no puede interpretarse a ultranza bajo el principio de universalismo. El riesgo sería caer en el reduccionismo de tachar de inconveniente cualquier cambio legal. Nos parece importante defender el poder local y legítimo de la reforma aceptando, por un lado, que el uso de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública ha favorecido el incremento de la violencia y el menoscabo de los derechos humanos; y por el otro, que la situación actual de inseguridad que se vive en México requiere ser atendida a través de medidas excepcionales. La participación de las Fuerzas Armadas es una medida excepcional; era necesario que la reforma constitucional planteara una temporalidad máxima (en este caso de 5 años), durante la cual podrán auxiliar a la Guardia Nacional y cuando fenezca este término deberán regresar de manera definitiva a sus cuarteles.

La reforma constitucional por la que se creó a la Guardia Nacional implica un cambio radical en la forma de combatir a la delincuencia en México. Durante el periodo 2006 al 2018, se actuó bajo el amparo de una jurisprudencia que facultaba a las Fuerzas Armadas a auxiliar a las policías civiles en la realización de sus funciones; este hecho no fue respetado en la práctica pues en lugar de colaborar subordinaron *de facto* a las policías ejecutivas y ejercieron el control de la seguridad en el país.

El nuevo Modelo Nacional de Seguridad Pública en México, además de crear a la Guardia Nacional, contempla la implementación de acciones económicas y sociales en favor de grupos vulnerables con el objetivo de procurar las libertades para vivir sin temor, vivir sin miseria y vivir con dignidad, tal cual lo establece la seguridad humana.

La Guardia Nacional es una corporación distinta a las Fuerzas Armadas y acotada por un marco jurídico específico que consta de tres legislaciones: la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Es una corporación facultada para desempeñar labores de seguridad pública y funcionará como instancia intermedia entre las Fuerzas Armadas y las policías estatales y municipales. El éxito de esta nueva institución en gran medida dependerá de que se cumpla estrictamente el marco jurídico que limita su actuación. Es decir, se deben castigar, sin excepción alguna, todos los casos en donde algún elemento de la Guardia Nacional y/o de las Fuerzas Armadas abuse del uso de la fuerza, cometa un delito o violente los derechos humanos de las personas.

Con la creación de la Guardia Nacional se cumplió con una demanda de la sociedad mexicana y de los Organismos Defensores de los Derechos Humanos (nacionales e internacionales), en el sentido de que las Fuerzas Armadas regresarán a más tardar en cinco años a sus cuarteles. De esta manera sólo permanecerá la Guardia Nacional realizando funciones de seguridad pública y todos sus elementos, sean de origen civil, militar o naval, serán capacitados de manera específica para desempeñar funciones de seguridad pública con respeto a los derechos humanos. Con todo, la Guardia Nacional será un factor determinante para la desmilitarización del país.

Ante el preocupante panorama de violencia que se vive en México, es indispensable fortalecer a las instituciones que combaten la inseguridad pública como las policías estatales y municipales. Sin embargo, por lo urgente de la situación era necesario, además de crear a la Guardia Nacional, utilizar todos los recursos con los que cuenta el Estado (entre ellos las

Fuerzas Armadas), en aras de hacerle frente a esta problemática de la mejor forma posible.

La reforma constitucional de la Guardia Nacional fue aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión y por la totalidad de las Asambleas Legislativas de los Estados y la Ciudad de México. Después de múltiples discusiones, en un ejercicio de parlamento abierto, su aprobación se dio con un alto bono de legitimidad.

De acuerdo con los principios de seguridad jurídica y legalidad la autoridad debe justificar su actuar en irrestricto cumplimiento del marco normativo; en este sentido, las múltiples deficiencias que tiene la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, entre ellas la finalidad y orientación del uso de la fuerza y la clasificación de las armas e instrumentos incapacitantes (letales y no letales), ponen en riesgo a los habitantes de ser vulnerados en sus derechos humanos y de sufrir abusos por parte de la Guardia Nacional y/o las Fuerzas Armadas. El marco jurídico debe fungir como límite de contención para evitar el abuso de la fuerza en detrimento de las personas.

Es fundamental que el Estado mexicano ponga especial atención en la creación de Protocolos sobre el uso de la fuerza y de las armas de fuego. En ellos deberá centrar su enfoque en el tipo de fuerza y no en el tipo de armas; deberá especificar cuáles son las armas incapacitantes menos letales y letales; deberá restringir el uso de cualquier tipo de armas en determinados escenarios (como la utilización de gases lacrimógenos en lugares cerrados), y deberá señalar que el uso de armas menos letales puede causar la pérdida de la vida dependiendo de las circunstancias de uso y las características de la persona a quien se dirige.

OBSERVACIÓN

El presente artículo fue realizado gracias al apoyo de la beca Posdoctoral otorgada por la DGAPA de la UNAM (2018-2020), estancia que me encuentro realizando en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México. Dra. Estelí Martínez Consuegra.

NOTAS

1. Ulrich Beck, *La Sociedad del Riesgo Mundial. En busca de la Seguridad perdida*, España, 2008, Editorial Paidós, p. 27.
2. Sánchez David, Rubén; Rodríguez Morales, Federmán. Seguridad nacional: el realismo y sus contradictores. *Revista Desafíos*, [S.l.], v. 15, pp. 119-177, abr. 2010. ISSN 2145-5112, Disponible en Portal electrónico de la *Revista Desafíos de la Universidad del Rosario*: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/758>, fecha de consulta: 16 febrero de 2020, pp. 124 y 125.
3. Gino Pauselli, *Teorías de Relaciones Internacionales y la Explicación de la ayuda externa*, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies*, Volumen 2, Número1 (2013), pp. 80 y 81.
4. Thomas Hobbes, *El Leviatán*, España, Editorial Nacional, 1980, p. 224.
5. Hans Joachim Morgenthau, *La lucha por el poder y por la paz*, Argentina, Editorial Sudamericana, 1963, p. 227.
6. Esther Barbe, El papel del Realismo en las Relaciones Internacionales. (La teoría de la política internacional de Hans Joachim Morgenthau), España, *Revista de Estudios Políticos*, ISSN 0048-7694, No 57, 1987, pp. 149-176, Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26941>, fecha de consulta: 22 de enero de 2020, pp.154-160.
7. Se denomina Bretton Woods, a la serie de acuerdos económicos que tomaron 44 países de capitalismo desarrollado, en julio de 1944, en un complejo hotelero de la comunidad que lleva el mismo nombre, en New Hampshire, Estados Unidos. Entre los aspectos más relevantes de los acuerdos de Bretton Woods, se encuentra la creación del Fondo Monetario Internacional y del entonces Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (hoy Banco Mundial). También se sustituyó el patrón oro por el patrón dólar, con lo cual se hegemonizó el poderío económico de los Estados Unidos de Norteamérica.
8. José Guadalupe Vargas Hernández, *El realismo y el neorrealismo estructural. Estudios Políticos*. 2009;9(16):113-124., fecha de consulta, 15 de mayo de 2020, ISSN: 0185-1616, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4264/426439540006>.
9. Víctor Toledo, *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Editorial EUCASA, Argentina, 2006, p. 149.
10. Gino Pauselli, Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa, *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo/Iberoamerican Journal of Development Studies*, Volumen/Volume 2, Número/Issue 1 (2013), pp. 72-92. ISSN: 2254-2035, p. 83.
11. José Luis Vergara Ibarra. *La seguridad nacional de México. Hacia una visión integradora*, México, Siglo XXI Editores, 2017, pp. 34-37.
12. Portal electrónico del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ¿Qué es la seguridad humana?, Seguridad Humana Ahora, https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad#Ante.
13. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, "Documento Final de la Cumbre Mundial 2005", 20 de septiembre de 2005, Portal electrónico de la Organización Internacional del Trabajo, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_079441.pdf.
14. Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, "Informe de seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio", 8 de marzo de 2010, https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/7550700d-e07d-4c86-a010-060f1fb383e0.pdf
15. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos 2009, [https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADA NA%202009%20ESP.pdf](https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADA%202009%20ESP.pdf), p. 9.
16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 21, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
17. Aravena, Francisco y Soto, Daniel. (2012). Estándares internacionales y seguridad pública, *Revista de Derecho Público*, 10.5354/0719-5249.2012.30937, <https://www.researchgate>.

- net/publication/310660133_Estandares_internacionales_y_seguridad_publica/link/5b5935bb0f7e9bc79a65698d/download, pp. 442-445.
18. Boaventura de Sousa Santos, *Hacia una concepción multicultural de los Derechos Humanos, El otro Derecho*, número 28, julio de 2002, ILSA, Bogotá, pp. 61 y 62.
 19. *Ibid*, pp. 66-69.
 20. Jurisprudencia 38/2000, EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)., Portal electrónico del Semanario Judicial de la Federación, <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1001/1001284.pdf>, fecha de consulta: 20 de octubre de 2018.
 21. 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. Portal electrónico del Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019
 22. *Idem*.
 23. Acuerdo presidencial por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Portal electrónico del Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593105&fecha=11/05/2020.
 24. 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, *Op. cit*.
 25. Portal electrónico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, <https://www.cndh.org.mx/documento/accion-de-inconstitucionalidad-642019>
 26. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe anual 2015. Portal electrónico de la Organización de los Estados Americanos (OEA): <https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap4A-fuerza-ES.pdf>
 27. Portal electrónico de la Cámara de Diputados, Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNUF_270519.pdf.

