

Iniciativa de Diálogo entre *Think Tanks* de la Unión Europea y México

Cuarto diálogo:

“Seguridad, estado de derecho y derechos humanos”

24 de febrero de 2020

Crónica

**El contenido de este documento no refleja una opinión oficial de la Unión Europea o sus Estados Miembros.*

RESUMEN EJECUTIVO

El dilema entre seguridad y derechos humanos enmarcó el debate de este cuarto diálogo entre la Unión Europea (UE) y México. Esta disyuntiva se inscribe en dinámicas políticas complejas que dificultan la toma de decisiones acertadas. En América Latina y la Unión Europea existen casos que muestran los alcances y las limitaciones que los derechos humanos y su arquitectura pueden llegar a tener cuando las políticas de seguridad se imponen sobre la protección de los derechos humanos.

El caso de Argentina en los años setenta muestra el poder de los derechos humanos por sí solos y su arquitectura internacional para traer a juicio las violaciones por parte del estado argentino; avivar una revolución de derechos humanos; y conducir a reformas estructurales que posicionaron al país como líder en materia de derechos humanos. Escenario contrario resulta el Reino Unido en los años setenta, cuando el uso de poderes de emergencia para resolver la violencia extrema en Irlanda del Norte culminó en patrones generalizados de violaciones de derechos humanos. En este proceso, los mecanismos de derechos humanos regionales e internacionales fracasaron en llamar a cuentas a dicho país.

Ambos casos arrojan luz sobre las tensiones entre seguridad y derechos humanos en México y la Unión Europea. Asimismo, dan cuenta de los límites y alcances que los mecanismos nacionales y regionales de derechos humanos pueden tener para cambiar, o no, la realidad de un país.

I. Seguridad y Derechos Humanos: El estado del arte en México y la UE

La agenda de seguridad en México

En México, la cuestión central es la aplicación de las leyes en materia de derechos humanos. La impunidad es el principal problema en materia de seguridad para México. El 80% de los delitos que se comenten en el país son de criminalidad común mientras que el 20% son delitos del fuero federal en donde se encuentran los de más alto impacto vinculados con la delincuencia organizada (Índice Global de Impunidad UDLAP). Se debe fortalecer la justicia cotidiana y de barandilla para evitar que conductas conflictivas y/o antisociales escalen a conductas delictivas. Es de particular relevancia erradicar la violencia contra las mujeres y los feminicidios, problemas preeminentes en el país.

En los últimos 13 años en México se observan tres propuestas de políticas públicas en torno a la seguridad:

- 1) Fortalecimiento de la institucionalidad y el ejercicio de los aparatos de seguridad y de justicia, en particular las instituciones civiles como las corporaciones policiales.
- 2) Legislación de la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad. Esta política causó fuertes tensiones entre la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y las fuerzas armadas desde finales del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y durante todo el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Durante estos años, se bajó de rango a la Secretaría de Seguridad Pública y se creó la Comisión Nacional de Seguridad, las funciones de seguridad fueron absorbidas por la SEGOB. Esto

concluyó en la creación de la policía militar y la politización del Secretario de Defensa Nacional para promover la Ley de Seguridad Interior. Finalmente, esta ley fue superada con la reforma constitucional que el actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, hizo para crear una guardia nacional que fungiera como policía nacional y prevaleciera sobre el estado de excepción. En cuanto al sistema de justicia, se logró un cambio de modelo centrado en el ámbito federal. No obstante, permanece la opacidad en las instituciones y la profesionalización de las policías estatales y su fortalecimiento se ha rezagado.

- 3) Actualmente, las políticas se han centrado en el combate al lavado de dinero de la criminalidad común y de la delincuencia organizada por medio del fortalecimiento de la Unidad de Inteligencia Financiera y las Unidades de Inteligencia Patrimonial y Económica a nivel estatal. En este ámbito la UE y México tienen una oportunidad de colaboración y trabajo común.

El papel del ejército

En cuanto a la militarización de México, se manifestaron dos visiones durante el debate. La primera señaló como un problema prioritario el uso del ejército en las calles para el combate al crimen organizado en México por más de 20 años, a la par de violaciones a derechos humanos preocupantes, como fue el caso de Tlatlaya. Se explicó cómo la presencia de corporaciones militares en tareas de seguridad pública se ha mantenido en el centro del debate parlamentario y de la agenda pública. Se subrayó que esta presencia no ha tenido un resultado exitoso en materia de garantía de seguridad pública pues 2019 fue el año más violento en la historia reciente del país (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), diciembre 2019). Por otra parte, se señaló que México no es un país militarizado pues ocupa el lugar 114 de 154 países según el Índice Global de Militarización (Bonn International Center for Conversion) y las fuerzas armadas reciben el 0.05% del presupuesto nacional.

En México el desafío para transitar de una fuerza armada a una fuerza civil será fortalecer la política de prevención, que no compete a las fuerzas armadas. Es necesario lograr un sistema de procuración y administración de

justicia que sea eficaz y profesional. Particularmente, se deberá lograr implementar los instrumentos ya existentes que garantizan una vida libre de violencia para las niñas y mujeres. Es favorable la creación de la Secretaría de Seguridad Pública para esta transición, asimismo será importante fortalecer la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y el Centro Nacional de Inteligencia, dos instituciones civiles. Será necesario también delimitar claramente el papel de la Guardia Nacional en materia de seguridad pública y en sus funciones de investigación, de la mano de procesos de coordinación y vinculación con el Ministerio Público.

Agenda de seguridad de la UE

Para la UE la gobernanza de la seguridad es un elemento fundamental en su aproximación a los problemas de seguridad. La gobernanza de la seguridad plantea que es necesario un proceso de análisis, diseño, implementación y evaluación de las políticas y programas de seguridad que involucre a distintos actores. Asimismo, las políticas de seguridad de la UE se basan en el vínculo, o nexo, entre seguridad-desarrollo. Este vínculo propone que sin desarrollo no hay seguridad y sin seguridad no hay desarrollo ni una paz duradera.

La UE tiene una política común de seguridad y defensa, que es intergubernamental y requiere concertación con todos sus Estados Miembros. Éstos a su vez tienen sus propias políticas de seguridad y defensa. Existen además políticas y programas multinivel para el combate a la delincuencia y el crimen organizado, que recaen en el principio de subsidiariedad para delimitar la responsabilidad frente a problemas específicos. En la delimitación de éstos, se presenta una gran variedad de prioridades nacionales que a veces entran en contradicción, por lo cual se requiere un diálogo y una cooperación constante, a fin de enfrentar las amenazas a la seguridad con posiciones y acciones comunes.

La agenda de seguridad en la UE se puede dividir en amenazas tradicionales y no tradicionales, con la globalización y las tecnologías emergentes como dos fenómenos que impactan y potencian dichas amenazas.

Amenazas tradicionales

Actualmente no existe una amenaza inminente de un ataque militar para la UE. Las prioridades de la UE se centran en la carrera armamentista entre China y Estados Unidos, así como Rusia. El futuro de las alianzas militares y el papel de la OTAN son primordiales, en particular en la relación con Estados Unidos. En cuanto a la proliferación nuclear, la UE ha puesto como prioridad el intento por gestionar el programa iraní de armas nucleares. En materia de las nuevas tecnologías, la principal preocupación es el impacto de éstas para potenciar la capacidad militar, particularmente el papel de la inteligencia artificial en la robótica y la ciberguerra.

Amenazas no tradicionales

El terrorismo y el radicalismo político-religioso son temas muy importantes en el debate sobre las políticas de seguridad y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Asimismo, se consideran las distintas facetas de la delincuencia organizada en términos de tráfico de armas, personas, bienes robados y/o lavado de dinero. El cambio climático es otro elemento que tiene repercusiones sobre la vida de las personas, en las infraestructuras estratégicas y en la economía. Las pandemias también son un desafío crucial para la UE, en tanto que ponen a prueba sus instituciones y valores, tal como se ha puesto de manifiesto con la crisis del COVID-19. Finalmente, se identifican las amenazas híbridas que resultan de la fusión de estrategias complejas para generar polarización y conflicto en las sociedades y en los gobiernos; para tener injerencia en procesos electorales e incluso para implementar operaciones militares encubiertas. Este tipo de amenazas híbridas son crecientemente utilizadas por actores gubernamentales que buscan debilitar a la UE.

II. Reconciliar el compromiso con los derechos humanos y las demandas de seguridad

Seguridad y justicia con perspectiva de derechos humanos en México

En México es necesario desarrollar la política criminal como una política pública articuladora, en sus tres poderes

(Ejecutivo, Legislativo y Judicial) e instancias, así como en sus ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), que supere el enfoque esencialmente punitivo y que incluya contrapesos interinstitucionales y ciudadanos; teniendo claridad sobre el objetivo común, los roles, las responsabilidades y los resultados esperados.

Esta política debería organizarse a partir de tres elementos esenciales:

- 1) El fenómeno criminal. Se requiere una política que coordine la persecución de delitos federales y del fuero común para tratarlos como fenómenos criminales donde exista corresponsabilidad y concurrencia en la persecución de éstos. Se debe buscar una respuesta institucional al fenómeno criminal en términos de capacidades, basada en mecanismos de coordinación y comunicación, y bajo una perspectiva de derechos humanos.
- 2) Reformas legales estructurales al sistema penal y en materia de derechos humanos. Estos procesos deben democratizarse para incorporar mecanismos de participación de la sociedad en forma efectiva. La construcción de la política pública debe considerar desde la prevención hasta la reinserción, incluyendo la prevención terciaria.
- 3) Rendición de cuentas y transparencia. Éstas permiten a la sociedad vigilar, dar seguimiento y evaluar estas políticas. Dos elementos importantes serán escuchar a las víctimas directas, indirectas y colaterales de los fenómenos criminales, así como contar con información pública de calidad.

El dilema entre seguridad y derechos humanos en la UE

El binomio entre seguridad y derechos humanos en la Unión Europea se puede analizar ante cuatro fenómenos con un componente altamente transnacional:

- 1) La crisis política producida por los desplazamientos de personas refugiadas y migrantes desde 2015.
- 2) Los desafíos que la globalización digital plantea para la protección de los derechos fundamentales y para evitar la injerencia externa de otros países.
- 3) La amenaza terrorista, que entre 2014 y 2019, ha involucrado 65 atentados perpetrados 351 víctimas mortales en distintos países de Europa y 2,505 detenciones.

- 4) La delincuencia internacional organizada, que tienen consecuencias importantes en la consolidación del espacio de seguridad, libertad y justicia.

En el tratamiento de estos fenómenos, la UE ha tenido avances y aún enfrenta desafíos:

- La inclusión del área de justicia y asuntos internos al método comunitario, que implica la posibilidad de sancionar a aquellos Estados Miembros que no cumplan con la normativa aprobada.
- La construcción de la cooperación en materia de justicia y asuntos internos como la seguridad, el control de fronteras o la inteligencia europea. En esta área aún es necesario superar la desconfianza entre los Estados Miembros.
- La aprobación de resoluciones y mecanismos para defender el sistema democrático contra el auge de la extrema derecha en diferentes Estados Miembros, así como para garantizar el cumplimiento del estado de derecho y la protección de los derechos fundamentales en el tratamiento de asuntos transfronterizos.
- La protección de los ciudadanos europeos se ha puesto como prioridad de la política de seguridad y se ha reflejado en la incorporación de garantías jurídicas que salvaguarden los derechos fundamentales desde su diseño.

La integración de los derechos humanos en las medidas de seguridad limita los efectos potencialmente adversos sobre los derechos de las personas y reduce el riesgo de fomentar políticas discriminatorias. En la UE se ha buscado la prevalencia de los criterios de necesidad y de proporcionalidad en las políticas de seguridad. Esto, por ejemplo, ha permitido establecer límites a las medidas de seguridad y vigilancia masiva garantizando el respeto a los datos de carácter personal y el trato no discriminatorio. Dichos avances se han dado en el marco de la aprobación del Reglamento General de Protección de Datos en la UE.

La experiencia europea y mexicana a nivel local

En Europa, debido a que los municipios no tienen competencias del derecho penal, existe un creciente uso del derecho administrativo como instrumento de represión de los derechos humanos y de los espacios de

libertad en países específicos. Esto implica que se hace uso de híbridos penales o jurídicos para prevenir actos incívicos en espacios públicos. Estos instrumentos comúnmente van dirigidos hacia grupos marginales. Tales políticas han contribuido en crear confusión entre el orden público y la seguridad ciudadana lo que obstaculiza el avance hacia políticas integrales y democráticas.

En Italia se trabajó durante veinte años para lograr en 2017 una ley que diferenciará la seguridad urbana como un concepto más amplio que el orden público. Esto permitió que las políticas locales de prevención incluyeran elementos como el diseño urbano, la administración y la gestión de espacios públicos.

En Italia, para implementar una política preventiva efectiva ha sido indispensable contar con un equipo técnico especializado en prevención dentro de los municipios. La eficacia del equipo técnico municipal depende de cinco aspectos fundamentales: composición, estabilidad, ubicación en la estructura orgánica municipal, relación con los organismos de seguridad pública y formación continua.

La ubicación del equipo técnico en el aparato administrativo es esencial. En general, existen dos modelos de integrarla. El primero implica crear un área de prevención que dependa directamente del alcalde o de una dependencia social. El segundo propone insertar al equipo técnico en el área de seguridad pública, que en la práctica lo subordinado al jefe de la policía. Este último presenta serios riesgos porque, en la mayoría de los casos, supedita la acción preventiva y los recursos destinados de implementación a las exigencias policiales. Se ha observado que un jefe policial normalmente preferirá mejorar el equipamiento que invertir en la prevención. Estos equipos intersectoriales trabajan a nivel local y técnico, impulsan estrategias transversales y asesoran a la clase política en turno. Tales equipos apoyan en la articulación de los diferentes servicios municipales (por ejemplo: educación, salud, obras públicas, transporte, urbanismo, servicios urbanos, cultura, y deporte), incluyendo la policía municipal.

En el caso de Italia, la participación ciudadana, a nivel local y comunitario, ha sido fundamental en el modelo de prevención para combatir al crimen organizado. Este modelo requiere la construcción de una actitud

comunitaria, particularmente es necesario desarrollar capacidades comunitarias que permitan recuperar el tejido social dañado.

En México es primordial trabajar con las instituciones locales de seguridad y justicia para lograr que el desarrollo de capacidades se centre en la consolidación de un sistema integral de mecanismos interinstitucionales que permita alcanzar objetivos comunes con una perspectiva de corresponsabilidad. Es necesario que las instituciones trasciendan a la persona encargada durante su gestión y se consolide un andamiaje de capacidades institucionales. La capacidad institucional debe considerar la estructura organizacional, la gestión administrativa, la evaluación y monitoreo, el manejo de recursos humanos, la infraestructura y la tecnología para la implementación de las tareas cotidianas. Se debe lograr un mejor conocimiento y comunicación por parte de la ciudadanía sobre la función de estas instituciones y de estas instituciones sobre las expectativas de los ciudadanos.

En el contexto mexicano también se deben consolidar grupos multidisciplinarios para el diseño, el diagnóstico, la evaluación y seguimiento que permita mejorar la actuación de estas instituciones y su personal. El monitoreo y la evaluación deben facilitar la toma de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos comunes que definan una política articuladora de seguridad y justicia.

CONSIDERACIONES FINALES

- En el caso de México, el margen de maniobra en las políticas de seguridad se verá limitado por las dinámicas estructurales que supone la vecindad con Estados Unidos, como son el consumo de drogas estadounidense, sus políticas de prohibición de drogas y la venta de armas.
- La participación ciudadana desde lo local debe ser quién decida, aporte y se involucre en los tres ámbitos de gobierno de la prevención, en la creación de políticas y estrategias de seguridad y en la rendición de cuentas.
- Una colaboración regional entre Estados Unidos, México, Centroamérica y otros países de Sudamérica no se logrará mientras Estados Unidos no se sume. En este contexto será importante recordar los

diálogos bilaterales entre México y la UE, así como entre la UE y América Latina. Estos espacios deben ser vistos como oportunidades para avanzar valores multilaterales que les permitan a las partes encontrar solidaridad en los debates sobre seguridad internacional.

PARTICIPANTES UE

José Díaz Lafuente – Universidad Complutense de Madrid,

<https://www.ucm.es>

Gian Guido Nobili – Foro Italiano para la Seguridad Urbana,
<https://efus.eu/>

Juan Pablo Soriano Gatica - Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB),
<https://www.cidob.org/>

PARTICIPANTES MÉXICO

Lorena de la Canal Rioseco – Fundación IDEA,

<http://fundacionidea.org/>

Amalia García Medina – Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI),
<http://www.consejomexicano.org>

Gustavo Mohar – Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) / Grupo Atalaya,

<http://www.consejomexicano.org>

Gerardo Rodríguez Sánchez Lara – Colectivo de Análisis para la Seguridad con Democracia- Universidad de las Américas Puebla,

<http://www.casede.org>

María Novoa México Evalúa,
<https://www.mexicoevalua.org>

Mónica Serrano - El Colegio de México, (COLMEX),
<https://www.colmex.mx>