

LA DÉCADA COVID
EN MÉXICO

Los desafíos
de la pandemia
desde las ciencias sociales
y las humanidades

**Estado
de derecho**



Guadalupe Salmorán Villar
Pedro Salazar Ugarte
(Coordinadores)



Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información

Nombres: Salmorán Villar, María Guadalupe de, editor. | Salazar Ugarte, Pedro, editor.
Título: Estado de derecho / Guadalupe Salmorán Villar, Pedro Salazar Ugarte (coordinadores).

Descripción: Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2023. | Serie: La década COVID en México : los desafíos de la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades ; tomo 4.

Identificadores: LIBRUNAM 2203214 (impreso) | LIBRUNAM 2203219 (libro electrónico) | ISBN 9786073075046 (impreso) | ISBN 9786073074780 (libro electrónico).

Temas: Estado de derecho -- México. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Leyes y legislación -- México. | Elecciones -- México -- 2020. | Elecciones -- México -- 2021.

Clasificación: LCC KGF2929.D43 2022 | LCC KGF2929 (libro electrónico) | DDC 342.72—dc23

Este libro fue sometido a un proceso de dictaminación con base en el sistema de revisión por pares a doble ciego, por académicos externos al CRIM, con base en los Lineamientos y Criterios del Proceso Editorial del Instituto en Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como por el artículo 46 de las Disposiciones Generales para la Actividad Editorial y de Distribución de la UNAM.

Imagen de portada: Artisteer

Apoyo gráfico: Cecilia López Rodríguez

Gestión editorial: Aracely Loza Pineda y Ana Lizbet Sánchez Vela

Primera edición: 2023

D. R. © 2023 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, 04510, Ciudad de México

Instituto de Investigaciones Jurídicas
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria, Alc. Coyoacán
Ciudad de México.

www.juridicas.unam.mx/

ELECTRÓNICOS:

ISBN (Volumen): 978-607-30-7478-0 Título: Estado de derecho

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6883-3 Título: La década COVID en México

IMPRESOS:

ISBN (Volumen): 978-607-30-7504-6 Título: Estado de derecho

ISBN (Obra completa): 978-607-30-6843-7 Título: La década COVID en México

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.



Se autoriza la copia, distribución y comunicación pública de la obra, reconociendo la autoría, sin fines comerciales y sin autorización para alterar o transformar. Bajo licencia creative commons Atribución 4.0 Internacional.

Hecho en México

Contenido

Presentación	11
<i>Enrique Graue Wiechers</i>	
Prólogo	13
<i>Guadalupe Valencia García</i>	
<i>Leonardo Lomelí Vanegas</i>	
<i>Néstor Martínez Cristo</i>	
Introducción: El Estado de derecho mexicano frente a la pandemia por COVID-19	21
<i>Guadalupe Salmorán Villar</i>	
<i>Pedro Salazar Ugarte</i>	
CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y CRISIS SANITARIA	
1 Las respuestas del Ejecutivo al COVID-19 desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos	31
<i>Magdalena Cervantes Alcayde</i>	
2 El control de convencionalidad y el juicio de amparo para la garantía de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19	71
<i>María Elisa Franco Martín del Campo</i>	
3 Emergencia COVID-19 y el derecho internacional de la salud	101
<i>Guillermo E. Estrada Adán</i>	
ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA Y CONTROLES CONSTITUCIONALES	
4 Los controles intraorgánicos e interorgánicos hacia el poder ejecutivo durante una emergencia sanitaria nacional	127
<i>Daniel A. Barceló Rojas</i>	

COVID-19 Y FEDERALISMO

- 5 Emergencia sanitaria. La respuesta del sistema federal mexicano 163
José Ma. Serna de la Garza

- 6 Federalismo mexicano frente a la pandemia por COVID-19 185
Roxana Rosas Fregoso

COVID-19 Y PROCESO ELECTORAL 2020-2021

- 7 La capacidad de resiliencia de la democracia mexicana ante la pandemia 209
Flavia Freidenberg

- 8 Autoridades, partidos políticos y ciudadanía durante el proceso electoral 2020-2021 241
Juan Jesús Garza Onofre

- 9 Democracia en pausa: la suspensión de las elecciones en México ante la emergencia sanitaria por COVID-19 267
Javier Martín Reyes

EL PAPEL DEL EJÉRCITO EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA

- 10 Militarización de la seguridad pública en México: ¿la democracia en riesgo? 297
Daniel Vázquez Valencia

- 11 Las fuerzas armadas en el contexto del COVID-19. Legitimación y pretexto 321
Sandra Serrano García

EL PAPEL DEL EJÉRCITO
EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA

Las fuerzas armadas en el contexto del COVID-19. Legitimación y pretexto

11

Sandra Serrano García
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM

I. INTRODUCCIÓN

La pandemia declarada a partir de la COVID-19 a inicios de 2020 implicó para los Estados un escenario inesperado que los llevó a tomar decisiones de toda naturaleza para hacerle frente. Al mismo tiempo, el contexto de emergencia y la poca información que en un primer momento se tuvo sobre el virus, abrió la posibilidad para que algunos Estados aprovecharan dicho contexto a fin de ampliar sus políticas. Tal fue el caso de la militarización en varios países. Bajo la justificación de la necesidad de recurrir a las fuerzas armadas para hacerle frente a las distintas implicaciones de la pandemia, varios gobiernos se apoyaron en las Fuerzas Armadas.

Aunque América Latina no fue la única región que se apoyó en los militares, aquí las fuerzas armadas asistieron a una intensificación de su intervención en actividades ajenas a las propias de la defensa de los países frente al exterior. Ya no solo se está frente a una participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sino a una continua expansión en otras actividades gubernamentales. Como señala Passos, la gestión de la crisis sanitaria por parte de los militares “debilita el control democrático sobre las fuerzas armadas y promueve la politización de estas. A su vez, las actividades policíacas exigen autonomía individual para la toma de

decisiones, una habilidad cognitiva que no es central en el entrenamiento militar”¹

En países como Brasil, Chile, Colombia, Bolivia, El Salvador, Perú y Ecuador, las fuerzas armadas participan en la gestión de la crisis sanitaria en actividades de seguridad fronteriza, logística, atención médica, industria de defensa (por ejemplo, para la producción de mascarillas), gestión política de la crisis (mediante el nombramiento de militares en cargos civiles para liderar la emergencia) y tareas de vigilancia para asegurar las medidas de aislamientos social.²

México no es la excepción. La emergencia sanitaria permitió una mayor ampliación de la participación de las fuerzas armadas en actividades propias de autoridades civiles. Al declararse la pandemia, las fuerzas armadas ya participaban y lideraban las tareas de seguridad pública en el país, pero con la emergencia sanitaria no sólo se profundizó esa participación, sino que se amplió a otras áreas de la vida pública. La pandemia ha permitido el fortalecimiento de la legitimidad de las fuerzas armadas por su participación en las estrategias sanitarias entre la población, lo que a su vez ha posibilitado un reacomodo del acuerdo estatal, donde las fuerzas armadas toman ahora el liderazgo en temas fundamentales para el país.

En lo que sigue este ensayo aborda estos dos elementos del papel de las fuerzas armadas durante la pandemia. En primer lugar, se presentan algunas de las actividades que han realizado las fuerzas armadas en el contexto de la emergencia sanitaria y que han servido como un marco de legitimidad frente a la población civil. En segundo lugar, se analiza la ampliación de la militarización en las tareas de seguridad pública que dio su paso más fuerte en el momento en que los dis-

¹ Medeiros Passos, Anaís, “La militarización en América Latina en tiempos de COVID-19”, *The Conversation*, accedido 6 de enero de 2022, <http://theconversation.com/la-militarizacion-en-america-latina-en-tiempos-de-covid-19-154781>.

² Medeiros Passos, Anaís y Acácio, Igor, “The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America”, *Brazilian Journal of Public Administration*, vol. 55, núm. 1 (febrero de 2021), pp. 261-271, <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200475>.

tintos actores e instituciones políticas se encontraban cerradas dadas las restricciones al inicio de la pandemia. Finalmente, el ensayo cierra con unas reflexiones finales en torno a la construcción de un gobierno y un estado democráticos.

II. LA LEGITIMIDAD DE LOS MILITARES EN LA VIDA CIVIL Y LA EMERGENCIA SANITARIA

Para enero de 2020 las fuerzas armadas ya participaban activamente en las tareas de seguridad pública. Incluso ya se había creado una Guardia Nacional, un cuerpo aparentemente civil pero integrado por militares, para encargarse de la seguridad pública. Las necesidades impuestas por la emergencia sanitaria en términos de disponibilidad hospitalaria, médicos y personal de la salud, recursos e instrumental médico, entre otros, provocaron que las fuerzas armadas se sumaran a coadyuvar esfuerzos para lograr la atención médica de la población y, posteriormente, para llevar a cabo los planes de vacunación.

Para ese momento ya también se observaba una creciente *militarización de la vida civil*.³ La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina sumaron más de diez actividades a sus labores, entre ellas: combate al robo de combustible, resguardo y custodia de ductos y pipas de distribución de combustible de Pemex, distribución de gasolina, entrega de libros de texto gratuito, reparto de fertilizantes a los trabajadores del campo, recolección de sargazo en las costas, resguardo de las fronteras norte y sur, y detención de migrantes en tránsito a los Estados Unidos, entre otras.⁴

Para entonces, el presidente Andrés Manuel López Obrador ya había encomendado al Ejército la construcción del “Aeropuerto Internacional Felipe

³ Término usado por Laura Sánchez Ortega, “La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales” (MUCD-Friedrich Ebert Stiftung, 2020).

⁴ Ortiz, Alexis y Espino, Manuel, “AMLO da 13 tareas civiles a militares”, *El Universal*, 25 de julio de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>.

Ángeles”, la edificación de 2 700 sucursales del Banco de Bienestar, el trazado de dos tramos del Tren Maya, la construcción de todos los cuarteles de la Guardia Nacional y la remodelación de hospitales abandonados.⁵ Además, integrantes de las fuerzas armadas realizaban todo tipo de actividades culturales y de recreación directamente con la población.

La participación de los militares en la vida civil se aceleró con la pandemia. Tomaron el protagonismo en las acciones para la atención a la salud y después en la Campaña Nacional de Vacunación en contra de la COVID-19. Frente a emergencias de esta naturaleza diversos países recurrieron a las fuerzas armadas. Resulta entendible que ante eventos extraordinarios se recurra a cuerpos militarizados con capacidad de respuesta y atención a la población. De hecho, México cuenta con el Plan DN-III que permite a la Secretaría de la Defensa Nacional brindar auxilio a la población civil frente a desastres naturales.

En el caso mexicano las fuerzas armadas participan en diversas actividades vinculadas con la emergencia sanitaria:

Reconvertir todos sus hospitales, unidades operativas e instalaciones sanitarias para atender pacientes con COVID-19, administrar y operar hospitales civiles, proporcionar seguridad en almacenes del IMSS, aplicar medidas de vigilancia sanitaria en aeropuertos, transportar insumos vía aérea y terrestre, entregar despensas en las comunidades más necesitadas y colaborar en la repatriación de mexicanos varados en otros países en medio de la pandemia, son algunas de las acciones que ha llevado a cabo el Ejército mexicano.⁶

De lleno, las fuerzas armadas participaron en la atención médica, reconversión hospitalaria y, en general, en la generación de las condiciones que permitieran hacerle frente a la emergencia. Todo ello no es muy diferente a lo que ha sucedido en otras partes del mundo. Ante casos extraordinarios como estos las fuerzas armadas han mostrado la capacidad para reaccionar y prestar servicios a la población.

⁵ Sánchez Ortega, “La militarización de la seguridad pública...”, *op. cit.*, p. 9.

⁶ “La titánica labor del Ejército durante la pandemia de COVID-19 en México”, *Animal Político* (blog), 26 de mayo de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/05/titanica-labor-ejercito-pandemia-covid-19-mexico/>

Lo mismo puede decirse en cuanto a la campaña de vacunación contra la COVID-19. De acuerdo con el *Operativo Correcaminos* las fuerzas armadas juegan un rol clave en la política de vacunación:

6. Logística para el transporte y resguardo de vacunas: Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR) y la Guardia Nacional, vinculados con la Secretaría de Salud a través del INSABI.

8. Integración y capacitación del personal de salud vacunador y de observación médica en cada sitio de vacunación: Secretarías Estatales de Salud, INSABI, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Petróleos Mexicanos (PEMEX), SEMAR y SEDENA.⁷

El rol fundamental de las fuerzas armadas también se identifica en que en dieciocho entidades federativas, integrantes de la SEDENA o la SEMAR, fueron designados como coordinadores estatales correcaminos,⁸ esto es, la persona “responsable de la implementación de la Estrategia operativa contra la COVID-19 en cada una de las entidades federativas”, quién “definirá los planes de distribución en la entidad de acuerdo con las políticas, medidas y acciones para la vacunación. Constituyen, además, la única vía de comunicación entre la coordinación nacional y las autoridades locales.

Además, integrantes de las fuerzas armadas integran las brigadas de vacunación, encargadas del resguardo y mantenimiento del orden público. Cada brigada se constituye por trece personas, de las cuales cuatro pertenecen

⁷ Gobierno de México, “Operativo Correcaminos. Estrategia operativa de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-COV-2 para la prevención de la COVID en México”, febrero de 2021, pp. 5 y 6.

⁸ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

a la SEDENA, SEMAR o Guardia Nacional. Los integrantes de las fuerzas armadas tienen las siguientes funciones:

- Transportar las vacunas y paquetes de vacunación.
- Garantizar la seguridad física de los integrantes de la brigada.
- Mantener el orden durante la aplicación de la vacuna.
- Coordinar con autoridades locales y con las fuerzas de seguridad establecidas en la unidad de vacunación.
- Resguardar las vacunas al término de la jornada de vacunación.⁹

Lo anterior muestra que las fuerzas armadas han tomado el protagonismo en la emergencia sanitaria, en tanto institución que busca mostrarse como confiable, eficiente, eficaz y cercana a la población. Si bien antes de la pandemia las fuerzas armadas ya realizaban diversas actividades, la emergencia sanitaria les permitió entrar en contacto directo con la población civil en un área distinta a las tareas de seguridad pública. Ahora podían ser vistos como protectores de la ciudadanía y no solo frente a la delincuencia, sino frente a otro tipo de amenazas.

La propia SEDENA, por ejemplo, ha emitido diversos comunicados de prensa desde 2020 donde muestra las diversas acciones que han llevado a cabo para garantizar la salud y la vacunación de la población. En estos comunicados se utilizan frases como:

- Para los integrantes de Ejército y Fuerza Aérea la atención y auxilio de los mexicanos en todo el territorio nacional es una prioridad, por lo que se continuará trabajando a lo largo y ancho del país para apoyarlos cuando más lo requieran.¹⁰

⁹ Gobierno de México, “Operativo Correcaminos”, p. 14.

¹⁰ Secretaría de la Defensa Nacional, “Ejército y Fuerza Aérea refuerzan las acciones de atención al COVID-19 en los estados de Chihuahua y Durango”, 8 de noviembre de 2020, <http://www.gob.mx/sedena/prensa/ejercito-y-fuerza-aerea-refuerzan-las-acciones-de-atencion-al-covid-19-en-los-estados-de-chihuahua-y-durango?idiom=es>

- Con estas acciones, la Secretaría de la Defensa Nacional y el Instituto Mexicano del Seguro Social refrendan su compromiso y responsabilidad de servir al pueblo de México en cualquier condición, lugar y de forma ininterrumpida, a fin de realizar actividades para proteger la integridad física de la población.¹¹

La suma de actividades originalmente a cargo de entidades federales, estatales o municipales que han pasado a las fuerzas armadas continúa en crecimiento. De acuerdo con el *Inventario Nacional de lo Militarizado* al menos 238 funciones han pasado ya sea a la SEDENA o a la SEMAR cuando originalmente pertenecían a instituciones civiles.¹²

La pandemia permitió a las fuerzas armadas aumentar su legitimidad en la población, pero al mismo tiempo demostrar que hay razones suficientes para que se les hayan encomendado tareas diversas a las militares. Esto último es el verdadero problema de la participación de las fuerzas armadas en la campaña de vacunación, así como en la emergencia sanitaria, en lo general. Si bien pueden ser necesarios en ciertas situaciones, su protagonismo y cercanía con la ciudadanía generan un ambiente de normalización y aceptación en tareas estrictamente civiles. Como lo señala Adam Isacson de WOLA:

Darles poderes a las fuerzas armadas más allá de sus funciones legítimas y limitadas en la sociedad, poniéndolas a cargo de funciones estatales que pertenecen sólidamente a la esfera civil, significa darle aún más poderes adicionales a una institución que tiene el monopolio de las armas legales, equipos de vigilancia y personal capacitado en habilidades letales. Después de entregarles la lucha contra el crimen, el control de multitudes, la prestación de servicios, la construcción

¹¹ Secretaría de la Defensa Nacional, “El Ejército Mexicano y el IMSS aplican en Querétaro la primera vacuna contra COVID-19”, 24 de diciembre de 2020, <http://www.gob.mx/sedena/prensa/el-ejercito-mexicano-y-el-imss-aplican-en-queretaro-la-prime-ra-vacuna-contra-covid-19?idiom=es>

¹² Velázquez, Sara *et al.*, “Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México”, 2021, p. 35.

de infraestructura, la protección ambiental y otras funciones de los civiles, es un gran acto de fe esperar que continúen siendo apolíticos y no deliberativos.¹³

Es esto último el enorme riesgo, entregarles a las fuerzas armadas la operación y dirección de programas de salud, incluso en una emergencia como la que afronta la humanidad. Una cosa debería ser aprovechar su capacidad de respuesta y otra permitirles dirigir las acciones y normalizar su presencia frente a la población civil y en detrimento del fortalecimiento y protagonismo de otras instituciones estatales. Aunque la Secretaría de Salud ha permanecido como la cabeza visible de toda la estrategia de vacunación y atención frente al COVID-19 son las fuerzas armadas las que se han mostrado como las verdaderas operadoras.

III. AMPLIACIÓN DE LA INTERVENCIÓN MILITAR EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

El contexto de la pandemia también permitió que se ampliara el marco legal y las facultades de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. El presidente López Obrador emitió en mayo de 2020 el “Acuerdo 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”. Este Acuerdo se emitió a partir de la facultad que le concedió el artículo Quinto Transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en la CPEUM, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el *Diario Oficial de la Federación*. En síntesis, el Acuerdo del presidente lo habilita para desplegar las operaciones de la Fuerza Armada permanente, durante un periodo de cinco años. El artículo transitorio, sin embargo, establece que la disposición de las fuerzas armadas

¹³ Isacson, Adam, “En América Latina, a causa del COVID-19 se está poniendo en riesgo alterar permanentemente las relaciones cívico-militares”, *WOLA*, 15 de septiembre de 2020, <https://www.wola.org/es/analisis/america-latina-covid-19-relaciones-civico-militares-policia/>

debe realizarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, hasta en tanto la Guardia Nacional se consolide. Lo anterior a partir de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.

No obstante, el Acuerdo emitido en plena situación de incertidumbre generada por la pandemia, buscaba burlar los estándares internacionales a los que se supone debe someterse. Este Acuerdo, llamado *militarista*, es una de las consecuencias del escenario impuesto por la emergencia sanitaria y que permitió al Ejecutivo Nacional otorgar a las fuerzas armadas la seguridad pública. La creación de la Guardia Nacional apenas en 2019 no constituyó el objetivo último del Ejecutivo, sino un paso previo para la total militarización de la seguridad pública realizada por medio de un Acuerdo. Si bien la reforma constitucional citada en el párrafo anterior establece el plazo de cinco años, al otorgarle a las fuerzas armadas todo el control de la seguridad pública existe el riesgo fundado de que la Guardia Nacional se militarice en lugar de fortalecerse y que las fuerzas armadas continúen ejerciendo funciones ajenas a las propias.

Más aún, el Acuerdo no busca respetar los límites impuestos por los estándares internacionales al uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. De hecho, se trata de uso de términos, pero con la intencionalidad de no ceñirse a su cumplimiento. Cada uno de los estándares establecidos tiene un contenido y alcance definido que el Acuerdo no cumple.

En la sentencia del *Caso Alvarado Espinoza vs México*¹⁴ la Corte IDH señaló las siguientes condiciones para la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública:

- a. Extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;
- b. Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial;

¹⁴ Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 370 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 28 de noviembre de 2018).

- c. Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia, y
- d. Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

Si bien la Corte IDH había hecho referencia al carácter extraordinario de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad y la necesidad de regular el uso de la fuerza, ha profundizado menos respecto a la necesidad de que su participación sea fiscalizada, subordinada y complementaria. En detalle estos elementos deben cumplir los estándares mencionados:

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

En la medida que la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe ser la excepción y no la regla, la Corte IDH ha señalado que su intervención debe justificarse y ello implica dar razones para el caso concreto.

Esta condición tiene su primera aparición en el *Caso Montero Arangueren vs Venezuela*¹⁵ donde la Corte IDH avanzó su jurisprudencia para referirse ya no solo a los límites del uso de la fuerza contra civiles por parte de las fuerzas armadas, sino en general sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. La Corte entiende que se debe tratar de una situación extraordinaria en la medida que el entrenamiento que reciben las fuerzas armadas está dedicado a derrocar a un enemigo y no a la protección de civiles. Aunque el argumento es el mismo que hasta entonces utilizaba para referirse al control del uso de la fuerza desplegada por las

¹⁵ Corte IDH, *Montero Arangueren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 150 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 5 de julio de 2006).

fuerzas armadas, ahora lo amplía para comprender a las tareas de seguridad en lo general. Además, señala que los cuerpos de seguridad solo deben utilizarse “cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control”.

En el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*,¹⁶ la Corte IDH dio un paso más en calificar lo extraordinario de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública al establecer que comportan un riesgo para la población civil y que, por tanto, su actuación debe guiarse por los criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia:

86. Al respecto, la Corte considera que, en algunos contextos y circunstancias, la alta presencia militar acompañada de intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos. [...]

87. De otra parte, esta Corte ya ha señalado que si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues tiene el deber, en todo momento, de aplicar procedimientos conformes a Derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, a todo individuo que se encuentre bajo su jurisdicción. Así, el Tribunal ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar las Fuerzas Armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.

88. Tal como ha señalado este Tribunal, los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía

¹⁶ Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas., Núm. 220 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de noviembre de 2010).

debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo a cargo de las autoridades internas.

89. La Corte considera que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta, como ha sido señalado (*supra* párrs. 86 y 87), que el régimen propio de las fuerzas militares al cual difícilmente pueden sustraerse sus miembros, no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

La idea del riesgo es también retomada posteriormente en el caso *Osorio Rivera y familiares vs Perú* en tanto “el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones que le son propias a las autoridades civiles. Es así que, en algunos contextos y circunstancias, la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos”.¹⁷

Por otra parte, el criterio de estricta proporcionalidad va de la mano con los otros elementos que se encuentran en el caso *Alvarado*, el de *J vs Perú* señala: “que el uso de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad debe atenerse a criterios de legitimidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad” esto es que sea justificado, temporal y restringido a lo estrictamente necesario para las circunstancias.¹⁸

De acuerdo con lo anterior, la condición de extraordinario conlleva lo siguiente:

¹⁷ Corte IDH, *Osorio Rivera y familiares vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 274 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de noviembre de 2013).

¹⁸ Corte IDH, *Caso J. vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 275 (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de noviembre de 2013).

- Argumentar la excepcionalidad del caso y ello implica por qué es distinto a otras circunstancias en las que no actúan las fuerzas armadas, en qué medidas se controla el riesgo que su incorporación conlleva, en qué sentido es que las otras fuerzas de seguridad han fracasado en su tarea y qué otros mecanismos se han utilizado antes de recurrir a las fuerzas armadas.
- Justificar la necesidad para una situación concreta, no podría justificarse en lo general.
- Temporal el periodo que se estima necesario para tener control sobre la situación específica por la que se desea recurrir a las fuerzas armadas.
- Estrictamente necesario, que se establezca para qué funciones concretas y cómo es que al desplegar esas funciones lograrán contener la situación extraordinaria a la que se enfrentan.

No son estos elementos específicos los que buscan justificarse en el Acuerdo, salvo la intención general del retiro de las fuerzas armadas en cinco años. De hecho, se ordena el despliegue de las fuerzas armadas de manera continua y en todo el territorio nacional, para la realización de actividades de seguridad pública. En el Acuerdo no existe justificación o motivación de la necesidad de la intervención en algún lugar preciso o por causas precisas de la intervención de las fuerzas armadas.

- b. Subordinada y complementaria, a las labores de las corporaciones civiles, sin que sus labores puedan extenderse a las facultades propias de las instituciones de procuración de justicia o policía judicial o ministerial.

El propio caso *Alvarado* es explícito al señalar que las fuerzas armadas deben estar subordinadas a las labores de las corporaciones civiles y, en todo caso actuar en complemento a ellas. Aunque la jurisprudencia interamericana no ahonda demasiado en la subordinación como tal, sirve de referencia el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los*

derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad de las Naciones Unidas que establece de manera precisa que:

Principio 36. Debe garantizarse el control civil de las fuerzas militares y de seguridad, así como de los organismos de inteligencia y, en caso necesario, ese control debe establecerse o restaurarse. Con ese fin, los Estados deben establecer instituciones eficaces de supervisión civil de las fuerzas militares y de seguridad y de los organismos de inteligencia, incluidos órganos de supervisión legislativa.

Sirve también de referencia el caso *Osorio Rivera* en la medida que “el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones que le son propias a las autoridades civiles”. En particular, preocupa la intromisión de las fuerzas de seguridad en tareas propias de la procuración de justicia. En el caso *Cabrera García y Montiel Flores* señaló que:

[O]rganismos internacionales que han analizado las implicaciones de permitir que cuerpos militares realicen funciones de policía judicial, como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, han manifestado su preocupación por el hecho de que los militares ejerzan funciones de investigación, arresto, detención e interrogatorio de civiles, y han indicado que “[l]as funciones de la policía judicial deberían estar exclusivamente a cargo de una entidad civil. [...] De esta forma se respetaría la independencia de las investigaciones y se mejoraría mucho el acceso a la justicia por parte de las víctimas y testigos de violaciones de derechos humanos, cuyas denuncias suelen ser investigadas actualmente por las mismas instituciones a las que acusan de perpetrar esas violaciones”.

En consecuencia, preocupa a la Corte que al actuar en tareas de seguridad pública, las fuerzas armadas excedan su función limitada y se introduzcan en tareas propias de la investigación y sanción de los delitos. Así, no solo se trata de subordinarse y complementar a las autoridades civiles, sino que hay un grupo de funciones que no podrán realizar.

El Acuerdo instruye a los titulares de la SEDENA y la SEMAR a coordinarse con la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana mas no a subordinarse ni a complementar su actuación. Además, el propio acuerdo faculta a las fuerzas armadas para realizar labores propias de las autoridades de procuración de justicia como la detención de personas (artículo segundo transitorio del acuerdo).

- c. Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad y de acuerdo con la respectiva capacitación en la materia.

La regulación establecería los marcos legales de limitación del uso de la fuerza, por militares, a la estricta necesidad de alcanzar el objetivo de su participación. Implica una contención a su actividad. Como se ha retomado en el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Misión a México, 2011, (párrafo 25), la lógica del entrenamiento del Ejército es distinto al de una policía civil, de ahí que sea necesario regular la actuación de las fuerzas armadas cuando excepcionalmente se les autorice funciones relacionadas con la seguridad. Esta regulación tiene como objetivo, por tanto, limitar o restringir su actuación. En México, las Armas (infantería, caballería, artillería, blindada e ingenieros), tal como las define la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, tienen como misión principal el combate. Las tareas de seguridad ciudadana, en ningún momento, pueden considerarse como combate.

Los mecanismos legales y protocolos de uso de fuerza, como vehículos normativos específicos, tienen como objetivo que los integrantes de fuerzas armadas sean capaces de evaluar tácticamente el peligro y a partir de ahí decidir si se hace uso o no de la fuerza, incluida la fuerza letal. No puede ubicarse, sin capacitación previa, a los integrantes de fuerzas armadas un día en sus cuarteles y al siguiente en las calles.

d. Fiscalizada, por órganos civiles competentes, independientes y técnicamente capaces.

La fiscalización de las fuerzas armadas puede tener, al menos, dos vías de aplicación. Una vía está relacionada con la rendición de cuentas. La fiscalización debe incluir el mecanismo idóneo para evaluar la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad. Si no existe evaluación se propicia la discrecionalidad y arbitrariedad. La propia evaluación implica, por otro lado, la fijación de metas específicas, frente a las cuales se puede medir el resultado o justificar ciertas actuaciones. Ningún plan que contenga estos elementos ha acompañado al Acuerdo presidencial, por lo que no cumpliría el estándar interamericano.

Otra vía, que deriva también de la rendición de cuentas, está mucho más vinculada a la exclusión de la jurisdicción militar como vía de control de la actuación de los agentes de la Fuerza Armada permanente. Tal actuación deberá ser revisada por estructuras civiles, independientes, incluidos por supuesto a los tribunales civiles. La responsabilidad de México en el caso Alvarado Espinoza y otros, se produjo también porque los casos de hechos delictivos en los que participaba un integrante de las fuerzas armadas se remitieron al fuero militar (párrafo 185 de la sentencia). El Acuerdo presidencial textualmente sostiene que será el órgano interno de control de las secretarías de Defensa y Marina quienes realicen la fiscalización de la Fuerza Armada permanente; eso significa que el control no será externo ni independiente (el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional, artículo 13, establece que corresponde al Contralor General del Ejército y Fuerza Aérea “Acordar con el Secretario de la Defensa Nacional el despacho de los asuntos de su competencia;”).

En síntesis, a pesar de los controles internacionales y constitucionales, el contexto de la pandemia abrió la posibilidad para que el Ejecutivo Federal profundizara y ampliara la participación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública sin la existencia de controles civiles fuertes a los que se subordinaran. Esta ampliación aunada a la expansión de actividades en distintos ámbitos de la vida nacional genera un escenario adverso para la consolidación de instituciones democráticas.

IV. REFLEXIONES FINALES

La emergencia sanitaria abrió los espacios para profundizar tanto la ampliación de facultades de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública como la expansión a otras áreas de naturaleza civil. Además, le permitió fortalecer su legitimidad ante amplios sectores de la población.

Aunque pudiera justificarse su participación en la campaña de vacunación y en las acciones para la atención a la salud, el protagonismo y el rol principal que jugaron parecería indicar una intención por hacer descansar en las fuerzas armadas la operación efectiva de las acciones del Estado en la emergencia sanitaria. Al mismo tiempo, la expansión de facultades en las tareas de seguridad pública y en otras áreas de la vida civil deja ver un interés creciente por dejar en las fuerzas armadas la operación misma del Estado.

Lo anterior tiene diversas consecuencias en términos de la garantía y respeto de los derechos humanos, pero también en cuanto a cómo se concibe un gobierno y un estado democráticos. En efecto, la tendencia observada pone en el centro de la actividad estatal a las fuerzas militares y con este movimiento también cambia el acuerdo estatal y la construcción misma de la democracia. México es un Estado con una democracia y una estatalidad en crisis,¹⁹ poner en el centro a las fuerzas armadas no ayuda a su fortalecimiento. Puede lograr algunos resultados, pero difícilmente serán sostenibles y, más importante aún, tampoco tendrán efectos en la construcción de estado.

Un gobierno democrático requiere de rendición de cuentas, las fuerzas armadas representan lo contrario. Tal vez por ello, el propio presidente emitió un decreto por el que considera como seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del gobierno de México, la mayoría de ellos bajo la conducción de las fuerzas armadas.²⁰ Es decir, en lugar de construir

¹⁹ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos*, México, FLACSO México, 2021.

²⁰ *Diario Oficial de la Federación*, “ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados

un gobierno democrático, México se dirige a la opacidad. La democracia no solo implica ganar en las urnas (el régimen democrático), también conlleva el cómo se ejerce el poder.

Asimismo, el protagonismo de las fuerzas armadas también afecta al acuerdo estatal, esto es, “los arreglos fundamentales entre los principales actores [...] respecto del papel que juegan las instituciones y las prácticas formales e informales que deben predominar (permitir, inhibir y prohibir), las cuales determinan una distribución del poder en una población y territorio determinado a nivel nacional y subnacional”.²¹ El acuerdo estatal está compuesto por actores económicos, políticos, sociales, culturales y militares. Lo que hoy está en juego es que esos actores militares tomen el control de las distintas decisiones del Estado sobre los otros actores, en convertirse en los dominantes respecto del resto. Esto afecta ya no solo el ejercicio del poder (el gobierno democrático) sino la construcción de un Estado democrático.

La existencia de un gobierno y un Estado democrático es lo que se encuentra en juego cada vez que, a las fuerzas armadas se le otorgan mayores facultades.

V. BIBLIOGRAFÍA

Animal Político, “La titánica labor del Ejército durante la pandemia de COVID-19 en México”, 26 de mayo de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/05/titanica-labor-ejercito-pandemia-covid-19-mexico/>

Ansolabehere, Karina *et al.*, *El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay*, México, FLACSO México, 2020.

Corte IDH, *Caso J. vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 275, sentencia de 27 de noviembre de 2013.

de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”, 2021.

²¹ Ansolabehere, Karina *et al.*, *El Estado y los derechos humanos: México, Ecuador y Uruguay*, México, FLACSO México, 2020, pp. 26 y 27.

- Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 370, sentencia de 28 de noviembre de 2018.
- Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 220, sentencia de 26 de noviembre de 2010.
- Corte IDH, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 150, sentencia de 5 de julio de 2006.
- Corte IDH, *Caso Osorio Rivera y familiares vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Núm. 274, sentencia de 26 de noviembre de 2013.
- Diario Oficial de la Federación*. Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, 2021, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5635985&fecha=22/11/2021.
- Gobierno de México. “Operativo Correcaminos. Estrategia operativa de la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-COV-2 para la prevención de la Covid en México”, febrero de 2021.
- Isacson, Adam. “En América Latina, a causa del COVID-19 se está poniendo en riesgo alterar permanentemente las relaciones cívico-militares”, *WOLA*, 15 de septiembre de 2020, <https://www.wola.org/es/analisis/america-latina-covid-19-relaciones-civico-militares-policia/>
- Medeiros Passos, Anaís, “La militarización en América Latina en tiempos de COVID-19”, *The Conversation*, accedido 6 de enero de 2022, <http://theconversation.com/la-militarizacion-en-america-latina-en-tiempos-de-covid-19-154781>.
- Medeiros Passos, Anaís, y Acácio, Igor, “The militarization of responses to COVID-19 in Democratic Latin America”, *Brazilian Journal of Public Administration*, vol. 55, núm 1, febrero de 2021, 261-271, <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200475>

- Ortiz, Alexis y Espino, Manuel, “AMLO da 13 tareas civiles a militares”, *El Universal*, 25 de julio de 2020, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-da-13-tareas-civiles-militares>
- Sánchez Ortega, Laura, “La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales”, MUCD-Friedrich Ebert Stiftung, 2020.
- Secretaría de la Defensa Nacional, “Ejército y Fuerza Aérea refuerzan las acciones de atención al COVID-19 en los estados de Chihuahua y Durango”, 8 de noviembre de 2020, <http://www.gob.mx/sedena/prensa/ejercito-y-fuerza-aerea-refuerzan-las-acciones-de-atencion-al-covid-19-en-los-estados-de-chihuahua-y-durango?idiom=es>
- Secretaría de la Defensa Nacional, “El Ejército Mexicano y el IMSS aplican en Querétaro la primera vacuna contra COVID-19”, 24 de diciembre de 2020, <http://www.gob.mx/sedena/prensa/el-ejercito-mexicano-y-el-imss-aplican-en-queretaro-la-primer-vacuna-contra-covid-19?idiom=es>
- Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos*. México, FLACSO México, 2021.
- Velázquez, Sara *et al.*, “Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México”, 2021.

Tomo 4

La década COVID en México

Estado de derecho

La pandemia puso a prueba el funcionamiento de las democracias constitucionales en diversas partes del mundo. El objetivo de este volumen es contribuir a la comprensión de las repercusiones de la emergencia sanitaria por COVID-19 en el Estado de derecho mexicano. Las reflexiones aquí fomentadas subrayan la importancia de la aplicación del derecho convencional por parte del Estado en la gestión la pandemia, junto a la necesidad de que existan contrapesos y controles constitucionales respecto de las medidas impulsadas por el Gobierno para afrontar la emergencia. Proponen un diagnóstico sobre la capacidad de respuesta del sistema federal mexicano para contener la propagación del virus y proteger a la población más vulnerable. Destacan los esfuerzos institucionales a fin de garantizar la participación política ciudadana y la renovación pacífica, libre y ordenada de los órganos de representación popular en contextos extraordinarios. Finalmente, centran la atención en la creciente militarización del país que, si bien tiene un origen anterior, durante la pandemia se ha profundizado, ampliado y diversificado, lo que pone en riesgo los derechos humanos y la naturaleza democrática del Estado.



SECRETARÍA GENERAL

Universidad Nacional Autónoma de México



DGCS
Dirección General de Comunicación Social



**COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES**