PER LA *PAU*

Núm. 40 - MAIG 2022
VIOLÈNCIES FORA DE CONTEXTOS BÈL·LICS

ARTICLES CENTRALS

Mèxic: un país en guerra?

José Antonio Guevara Bermúdez
Universitat Autònoma de Tlaxcala (Mèxic)

Mèxic ha estat un dels fronts més violents de la política prohibicionista global impulsada principalment pels Estats Units d'Amèrica. Des de finals dels anys seixanta del segle XX les autoritats nacionals van recórrer a l'ús de les forces armades per destruir plantacions, primer en tres estats del nord (Durango, Chihuahua i Sinaloa), després a la resta del país[1]. Al llarg dels anys les mesures per fer front a les organitzacions del tràfic de drogues es van endurir: es va emprar tot el poder punitiu de l'Estat, mitjançant la criminalització de les activitats relacionades amb la sembra, producció i comercialització, l'establiment d'un règim d'excepció en matèria penal, un dret penal de l'enemic, i la utilització de soldats i marins per enfrontar les persones que es dediquen a aquestes activitats il·lícites[2].

La manifestació més extrema de la política de drogues es va produir a partir del desembre de 2006 quan l'aleshores president, Felipe Calderón Hinojosa, va desplegar milers d'efectius militars per enfrontar i debilitar organitzacions del narcotràfic, així com per recuperar el control estatal dels territoris. Aquests grups armats, per preservar els seus negocis i expandir-los, van recórrer a les armes.

Hi ha dades oficials que reflecteixen que entre l'1 de gener de 2007 i el 31 de desembre de 2020 diferents efectius de la Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA) van mantenir 4.995 enfrontaments en contra d'«agressors civils»[3]. Alguns elements de la Secretaria de Marina (SEMAR), en el període de 2008 a 2020, van participar en 389 enfrontaments[4], mentre que diversos integrants de l'ara extinta Policia Federal i la seva successora, la Guàrdia Nacional (integrada principalment per militars), han reportat que es van enfrontar en 1.751 ocasions. La Guàrdia Nacional, des que va entrar

en funcionament el juliol de 2019 i fins al 31 de desembre de 2020, va comptabilitzar 156 enfrontaments[5].

Des de la revolució mexicana (1910-1917/1920) no s'havia experimentat un escenari de violència armada prolongada d'aquestes dimensions; al període que estem tractant, se'l coneix col·loquialment com la «guerra contra les drogues».

Certs mecanismes de protecció de drets humans han evidenciat, de manera independent, les afectacions als drets humans de la població civil en el marc de la guerra contra les drogues. Van fer visibles, per exemple, les xifres intolerables d'execucions extrajudicials[6], desaparicions forçades[7] i tortures[8], comeses tant per servidors públics com per organitzacions criminals. A més, van trobar que la situació que patia Mèxic desbordava els límits d'un país que experimenta alts índexs de criminalitat; es tractava d'actes no esporàdics de victimització i van concloure que era una crisi de violència, de seguretat, de violacions dels drets humans i d'impunitat[9]. L'actual Alta Comissionada de les Nacions Unides per als Drets Humans, Michelle Bachelet, el 2019[10], i el seu antecessor, Zeid Ra'ad al-Hussein (2014-2018), el 2015[11], van afirmar, sense reconèixer l'existència d'un conflicte armat, que les xifres de morts violentes eren impactants i pròpies d'un país en guerra. Tots dos van fer crides a les autoritats per combatre la impunitat i evitar així la repetició dels abusos.

"La situació de violència que viu el país, d'acord amb el dret internacional, només s'explica com un conflicte armat de caràcter no internacional"

Alguns registres oficials recullen que 93.212 persones es troben desaparegudes (octubre de 2021)[12] i que s'han comès més de 350.000 homicidis, dels quals almenys el 58 % es van perpetrar amb armes de foc[13]. En aquest sentit, la SEDENA ha recollit que en els enfrontaments han mort 5.042 «presumptes delinqüents» i 42 persones «alienes als fets»[14]. La SEMAR ha informat de la mort de 510 presumptes delinqüents[15]. Per la seva banda, la Guàrdia Nacional ha reportat que en els enfrontaments en els quals ha participat hi ha hagut 68 persones mortes (identificades

com a agressors)[16].

Les autoritats dels tres nivells de govern (federal, estatal i municipal) han comès atrocitats com a part de la seva estratègia de seguretat, mentre que les organitzacions criminals les han perpetrat com a forma d'infondre por i de controlar regions per assegurar el desplegament dels seus negocis il·lícits. No obstant això, cap institució nacional competent s'ha dedicat a esclarir i investigar els suposats enfrontaments, ni les morts que s'hi han produït o les que hi estan relacionades, ni tampoc s'han assumit responsabilitats polítiques, socials, administratives o penals en contra dels autors i còmplices de crims atroços.

Algunes autoritats han defensat la idea que tenen el deure de complir amb la funció de seguretat i que la violència armada és resultat de les activitats delinqüencials, amb la qual cosa han anul·lat la possibilitat de caracteritzar adequadament la situació i explorar alternatives per posar-hi fi. En aquest sentit, i cada vegada amb més intensitat, les polítiques de seguretat han passat a dependre de les forces armades, fet que ha comportat que els enfrontaments continuïn.

La limitada caracterització de la violència per l'Administració presidencial de torn

El president López Obrador va guanyar les eleccions de 2018 amb un ampli suport social, després d'haver promès en campanya que duria a terme una política de seguretat que es diferenciaria de la dels seus antecessors. Ja com a president, s'ha referit al fet que les administracions anteriors van generar violència a partir de l'autorització a les forces armades per enfrontar-se a organitzacions criminals i fer ús de la força letal per abatre els seus líders i integrants.

En el document rector de les polítiques públiques del Govern federal es reconeix que es tractava d'una guerra, que privilegiava l'ús de la força i que tenia com a objectiu central eliminar els líders de les organitzacions criminals[17], mentre que l'actual Administració va decidir modificar-ne l'enfocament per atacar «[…] les arrels del descontrol delictiu i de la pèrdua de seguretat, amb l'objectiu immediat de reduir els

índexs delictius»[18]. En diverses ocasions el president López Obrador, personalment, ha reconegut que l'estratègia de seguretat de les administracions anteriors era de guerra[19], una estratègia irresponsable[20], en la qual es van perdre moltes vides civils i d'integrants de les forces armades.[21]

"Les autoritats han comès atrocitats com a part de la seva estratègia de seguretat, mentre que les organitzacions criminals les han perpetrat com a forma d'infondre por i d'assegurar el desplegament dels seus negocis il·lícits"

Si bé s'ha reconegut l'existència d'un conflicte armat en les administracions anteriors, en la pràctica la política vigent no s'ha modificat; al contrari, les mesures militars per enfrontar-se a les organitzacions criminals i derrotar-les continuen.

La militarització creixent de la seguretat i de l'Administració pública

Paradoxalment, el Govern federal de torn, per una banda, condemna les estratègies passades, mentre que, per l'altra, desplega milers de soldats per enfrontar-se a organitzacions criminals i militaritza la força policial de l'ordre federal. A finals de 2018 el president López Obrador va impulsar i pocs mesos després va aconseguir l'aprovació d'una reforma constitucional perquè desaparegués la Policia Federal i es creés la Guàrdia Nacional de naturalesa civil. En aquesta reforma es va autoritzar transitòriament la possibilitat de desplegar les forces armades per desenvolupar funcions de seguretat pública durant cinc anys (2019-2024), sota la condició que aquesta participació fos extraordinària, regulada, fiscalitzada, subordinada i complementària[22].

En un clar incompliment del que s'acaba d'exposar, el president va nomenar un militar en funcions com a titular de la Guàrdia Nacional i la va nodrir d'efectius militars. Al mateix temps, va incrementar el desplegament militar per a funcions de seguretat, fins

al punt que fa ben poc la Secretaria de la Defensa Nacional ha reportat que més de 300.000 efectius militars desenvolupen accions d'aquest tipus en gran part del territori nacional[23].

A més, en contravenció de la norma constitucional[24], ha estès les atribucions de les forces armades per desenvolupar funcions que correspondrien a autoritats civils, com per exemple control migratori, obra pública, salut, educació i política social. Recentment s'ha publicat un estudi en què es detalla que en els últims anys les forces armades han assumit 246 tasques que corresponen a autoritats civils[25].

Conflicte armat a Mèxic

La situació de violència que viu el país, d'acord amb el dret internacional, només s'explica com un conflicte armat de caràcter no internacional, és a dir, el nivell de violència armada i d'organització dels grups que s'enfronten compleixen els criteris previstos pel dret internacional humanitari (DIH), el dret de la guerra. Hem vist abans que el Govern federal ha reconegut que durant les dues administracions anteriors (2006-2018) Mèxic va viure una guerra, i s'enganya la població fent-li creure que la realitat actual és diferent, ja que tant les forces armades com la Guàrdia Nacional continuen mantenint enfrontaments armats amb organitzacions criminals.

"Les forces armades mexicanes, igual que un nombre considerable d'organitzacions criminals, reuneixen el nivell d'organització necessari per ser considerades grups armats d'acord amb el DIH"

En aquest sentit, certs estudis qualificats en la matèria[26] han trobat que les forces armades mexicanes, igual que un nombre considerable d'organitzacions criminals, reuneixen el nivell d'organització necessari per ser considerades grups armats d'acord amb el DIH: per la seva estructura de comandament, la disciplina exercida a l'interior, el

control del territori, l'accés a equips i reclutes, i la capacitat per fer operacions militars, entre d'altres.

A més, els enfrontaments entre les forces armades mexicanes i els grups armats esmentats, o entre aquests, és d'una intensitat suficient, tenint en compte l'extensió en el territori nacional, la durada, el tipus d'armes d'alt calibre utilitzades, les xifres de morts, ferits i desplaçats interns[27], i els béns civils destruïts, entre d'altres.

Per tant, podem afirmar que el conflicte armat mexicà iniciat al desembre de 2006 continua. De tota manera, la narrativa oficial insisteix que Mèxic viu una situació complexa de seguretat i que les forces armades vetllen per fer complir la llei. A més, afirma que ja no se'ls dona l'ordre de matar ni de fer desaparèixer integrants de la delinqüència organitzada, tot i que es continuen celebrant com a èxits militars les operacions en què s'abaten líders d'organitzacions criminals[28]. Així doncs, les respostes als desafiaments que es plantegen per mitigar la violència per part dels actors governamentals versen sobre l'eficiència de les polítiques de seguretat i, en aquest sentit, han reforçat la participació castrense en aquestes tasques, sense abordar ni les causes del conflicte, ni els efectes que tenen en els drets de les persones que no participen directament en les hostilitats, incloent-hi la població, els ferits, els malalts, els combatents que han deposat les armes, les persones detingudes, els periodistes defensors de drets humans i el personal sanitari, entre d'altres.

El fet de reconèixer que la situació d'enfrontaments armats entre organitzacions criminals i forces de seguretat des de 2006 es tracta d'un conflicte armat pot comportar, com a mínim, tres avantatges. El primer és que aquest reconeixement sotmetria el personal armat a l'imperi de la llei, ja que caldria aplicar les regles d'ús de la força contemplades pel DIH. Això implicaria que soldats i marins haurien d'aplicar el principi de distinció entre civils, béns civils d'objectius militars, principi que actualment no s'aplica. A més, els superiors jeràrquics estarien obligats a prevenir que les tropes sota la seva autoritat dirigissin atacs contra la població civil o contra els que no participen directament en les hostilitats, la qual cosa comportaria l'obligació de tractar humanament en tot moment la població civil, les persones detingudes, el personal sanitari, els periodistes, els defensors de drets humans, els qui han deposat

les armes, els ferits i els malalts.

“Reconèixer la situació de Mèxic com a conflicte armat permetria una millor acció dels organismes internacionals humanitaris i una investigació dels crims de guerra”

El segon avantatge és que reconèixer la situació com a conflicte armat permetria una millor acció dels organismes internacionals humanitaris per atendre adequadament les víctimes del conflicte, com per exemple els centenars de milers de persones internament desplaçades, que en l’actualitat es troben en el desemparament més absolut. En concret, es podria desplegar de manera més àgil i eficient el mandat del Comitè Internacional de la Creu Roja per a situacions de conflicte armat, així com de l’Oficina de les Nacions Unides per a la Coordinació d’Afers Humanitaris i l’Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats.

El tercer avantatge és que els crims de guerra comesos per les parts en conflicte, particularment per agents de l’Estat, en què les víctimes siguin civils o persones protegides pel DIH, podrien ser investigats, processats i sancionats per jurisdiccions nacionals de tercers països i per tribunals internacionals amb competència per fer-ho, com el Tribunal Penal Internacional. No hem d’oblidar que, tal com ha reconegut el Consell de Seguretat en diverses ocasions, la impunitat de crims atroços representa una amenaça per a la pau i la seguretat regionals.

El conflicte armat que trobem ara al país és molt singular si el comparem amb el que s’ha viscut en el passat, quan les forces armades tradicionalment s’enfrontaven a grups armats d’esquerra amb pretensions políticament explícites, per aconseguir, per exemple, un canvi de règim o el que anomenaven l’alliberament nacional[29]. Actualment, el que s’observa és que certs grups armats busquen controlar el territori per continuar els seus negocis o per expandir-los, sense aspirar, almenys obertament, a desenvolupar càrrecs governamentals. Aquest fet és rellevant perquè, malgrat el que alguns puguin creure, el DIH no exigeix que per qualificar una situació de violència

armada com a conflicte els grups organitzats que s'enfronten a les autoritats hagin de tenir una motivació política.

Consideracions finals

Estic convençut que per aconseguir la pau a Mèxic primer cal reconèixer l'existència d'un conflicte armat, no només pels avantatges que s'acaben d'esmentar, sinó perquè fer-ho implicaria modificar el paradigma militar de la seguretat, desmilitaritzar les institucions policíaques i depurar les corporacions encarregades de fer complir la llei d'aquells funcionaris responsables d'haver comès atrocitats. Això s'enfortiria si es portés a judici els autors i còmplices que hagin comès abusos de drets humans, crims contra la humanitat i infraccions greus del DIH, i a més així s'evitaria que tots aquests actes es repetissin.

En els últims anys han proliferat estudis que indiquen que el prohibicionisme internacional ha fracassat i que els objectius que es van traçar no s'han assolit, ni es podran aconseguir si es continua amb l'enfocament punitivista i de seguretat. S'ha mostrat que les democràcies que han regulat la sembra, la producció, la comercialització i el consum de substàncies, amb enfocament de prevenció de riscos i danys en la salut dels consumidors, han disminuït la violència al voltant del mercat de drogues i han generat ingressos fiscals per afrontar, des del sector de la salut, els consums problemàtics de substàncies.

"Els mexicans hem estat incapaços d'aturar la violència armada però la comunitat internacional té la responsabilitat de fer-ho. Encara som a temps de construir un procés de pau amb justícia"

En aquest context, Mèxic hauria de reformar la política de drogues per incorporar un règim de regulació de cultiu, producció, distribució i comercialització de totes les

substàncies que s'hi produeixen, processen i consumeixen. Al mateix temps, hauria d'establir un sistema de protecció de salut per evitar riscos i danys a consumidors, per poder atendre adequadament els que tenen consums problemàtics.

Paral·lelament, caldrà dur a terme un programa nacional de desarmament, particularment de ciutadans i de grups delinqüencials. En aquest sentit, per aconseguir debilitar-los, caldria que es prioritzés l'atac a les estructures financeres dels negocis il·lícits i que es portessin a judici els seus integrants pels delictes contra els drets de les persones (per exemple, assassinats, segrestos, tràfic de persones, desaparicions o desplaçaments forçats de població).

La desmilitarització de la seguretat és un reclam legítim de la societat mexicana, que s'ha organitzat al voltant d'un moviment informal anomenat *Seguridad Sin Guerra*[30], que pugna pel retorn dels militars i marins a les seves funcions constitucionals en temps de pau, per l'enfortiment de les policies civils, la depuració de les forces de seguretat de funcionaris que hagin estat involucrats en abusos de drets humans i l'establiment d'una política de justícia de transició que permeti portar a judici els responsables dels abusos, inclosos els més alts responsables.

Els mexicans hem estat incapaços d'aturar la violència armada que va començar fa gairebé quinze anys. Per la gravetat de les atrocitats comeses en el marc d'un conflicte armat de caràcter no internacional i sobretot davant de la renúncia de les autoritats de protegir la població civil, la comunitat internacional té la responsabilitat de fer-ho. Encara som a temps de construir un procés de pau amb justícia abans que la incipient democràcia mexicana acabi de deteriorar-se.

[Article traduït de l'original en castellà]

---

[1] Amaya Ordorika Imaz, José Antonio Guevara Bermúdez i Olga Guzmán Vergara, *El costo social de la guerra contra las drogas en México: militarización y vulneración sistemática de los derechos humanos*,Ciutat de Mèxic: Ed. Ubijus, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos i Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2018, p. 38 i seg.

[2] Vegeu Eugenio Raúl Zaffaroni, *El enemigo en el derecho penal,* Ciutat de Mèxic: Ed. Coyoacán, 2011.

[3] SEDENA, resposta a sol·licitud d'informació amb foli 0000700078821, 17 de febrer de 2021.

[4] SEMAR, resposta a sol·licitud d'informació amb foli 0001300032021, 17 de febrer de 2021.

[5] Guàrdia Nacional, resposta a sol·licitud d'informació amb foli 2800100021321, 17 de febrer de 2021.

[6] A/HRC/26/36/Add. 1.

[7] A/HRC/19/58/Add. 2, paràgrafs 16, 17 i 76; CED/C/MEX/CO/1, paràgrafs 10 i 27.

[8] A/HRC/28/68/Add. 3, paràgrafs 23 i 32.

[9] OEA/Ser.L/V/II, 31 de desembre de 2015, paràgrafs 27, 11, 61, 63, 66, 105, 160, 192 a 214; CCPR/C/MEX/CO/6, paràgraf 22.

[10] Declaració de l'Alta Comissionada de l'ONU per als Drets Humans, Michelle Bachelet, amb motiu de la seva visita a Mèxic, el 9 d'abril de 2019.

[11] Declaració de l'Alt Comissionat de l'ONU per als Drets Humans, Zeid Ra'ad al-Hussein, amb motiu de la seva visita a Mèxic.

[12] Xifres del Registre Nacional de Persones Desaparegudes i No Localitzades a 18 d'octubre de 2021.

[13] De 2006 a 2019.

[14] SEDENA, resposta a sol·licitud d'informació amb foli 0000700078821, 17 de febrer de 2021.

[15] SEMAR, resposta a sol·licitud d'informació amb foli 0001300032021, 17 de febrer de 2021.

[16] Guàrdia Nacional, resposta a sol·licitud d'informació amb foli 2800100021321, 17 de febrer de 2021.

[17] «Programa Nacional de Derechos Humanos», publicat al *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de desembre de 2020.

[18] «Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024», publicat al *Diario Oficial de la Federación*, el 12 de juliol de 2019. Traducció pròpia.

[19] Versió estenogràfica de la conferència de premsa matutina del president Andrés Manuel López Obrador del 23 d'octubre de 2019.

[20] Versió estenogràfica de la conferència de premsa matutina del president Andrés Manuel López Obrador de l'11 de desembre de 2019.

[21] Versió estenogràfica de la conferència de premsa matutina del president Andrés Manuel López Obrador del 23 d'octubre de 2019.

[22] Decret pel qual es reformen, addicionen i deroguen diverses disposicions de la «Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», en matèria de Guàrdia Nacional. Publicat al *Diario Oficial de la Federación* el 26 de març de 2019.

[23] Más información en este enlace.

[24] L'article 129 constitucional indica que en temps de pau les forces armades només poden desenvolupar activitats pròpies de la disciplina militar.

[25] CIDE. «Inventario Nacional de lo Militarizado», a *Plataforma de Proyección de Datos Abiertos*.

[26] Universiteit Leiden-Grotius Centre for International Legal Studies, *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿Es un conflicto armado no internacional?*. Mèxic: Ed. Instituto Tecnológico y de Estudios de Occidente (ITESO) i Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), 2019; Chiara Radaelli, «Engaging with Drug Lords: Protecting Civilians in Colombia, Mexico and Honduras», a *The War Report. Armed Conflict in 2014*, Ed. Oxford University Press,

Oxford; Julie Lambin, «Mexico: Armed Gang Violence sliding into Armed Conflict?», a *The War Report. Armed Conflicts in 2017,* Ed. Academy of International Humanitarian Law and Human Rights a Joint Center of the Graduate Institute of International and Development Studies and the Faculty of Law of the Geneva University, pàg. 83-91. Vegeu tambéAndreas Schedler, *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organitzada.* Mèxic:Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015.

[27] Sobre el desplaçament intern forçat a Mèxic per violència generalitzada, conflicte armat i/o violacions de drets humans, vegeu estudis diversos de la CMDPDH: Informe 2017, Informe 2018, *Entre la invisibilidad y el abandono*. Vegeu tambéMaría Cristina Díaz Pérez i Raúl Romo Viramontes, *La violencia como causa de desplazamiento interno forzado. Aproximaciones a su análisis en México*. Mèxic: Ed. Secretaría de Gobernación-Consejo Nacional de Población-Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2019.

[28] «El Ejército Mexicano afecta la estructura de las organizaciones delictivas de los Carteles del “Golfo” y “Pacífico”». Comunicat de la Secretaria de la Defensa Nacional del 24 d’octubre de 2021.

[29] Així va succeir amb els enfrontaments de l’exèrcit mexicà amb les guerrilles dels anys setanta del segle xx o contra l’Exèrcit Zapatista d’Alliberament Nacional el 1994 a l’estat de Chiapas.

[30] Seguridad sin Guerra.

Sobre l'autor

José Antonio Guevara Bermúdez

José Antonio Guevara Bermúdez és acadèmic de la Universitat Autònoma de Tlaxcala i fundador del Centre d’Investigació de Crims Atroços, a Mèxic. Exmembre del Grup de Treball sobre la Detenció Arbitrària de Nacions Unides (2014-2020).

Fotografia

Ciutat de Mèxic, Mèxic; 26 de setembre de 2020: Mares d'alumnes desapareguts durant una manifestació per commemorar el sisè aniversari de la desaparició dels 43 alumnes d'Ayotzinapa. A càrrec de GuillermoGphoto (Shutterstock).