Ius Comitiālis

ISSN: 2594-1356

iuscomitalis@uaemex.mx

Universidad Autónoma del Estado de México
México

de Paz Gonz#lez, Isaac; Amador Magan#a, Diego Isaac
El triunfo de AMLO: primeras cuestiones constitucionales.
Ius Comitiālis, vol. 2, núm. 3, 2019, Enero-Junio, pp. 200-221
Universidad Autónoma del Estado de México
México

- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

El Triunfo de AMLO: Primeras cuestiones constitucionales

The Triumph of AMLO: First constitutional questions

ISAAC DE PAZ GONZÁLEZ*

DIEGO ISAAC AMADOR MAGAÑA**

Resumen El nuevo gobierno que llega al poder de la mano de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) anuncia un cambio de paradigma en las políticas públicas y en el constitucionalismo social mexicano. Sus primeros actos reflejan buena voluntad y conocimiento constitucional en algunos temas y contradicciones en otros. Ciertamente, se trata de un poder ejecutivo con un perfil distinto al de sus tres antecesores, pero los riesgos de que no cambie el juego democrático efectivo ni se garantice la participación política para los ciudadanos (Basurto, 2019) son latentes, pues –a corto plazo– el predominio legislativo de Morena debe ofrecer resultados concretos en el ámbito constitucional más que confrontaciones e imposiciones.

Así, se pregona un cambio de paradigma en la toma de nuevas decisiones en el ámbito nacional y en el internacional; decisiones que tienen como telón de fondo las disposiciones constitucionales. En el nacional han cobrado relevancia el choque del Congreso con el Poder Judicial Federal en torno a la Ley Federal de Remuneraciones, la posible afectación al pacto federal con los delegados estatales y la controversia en la política para reducir el robo de combustibles, en el que a su vez destaca la falta de una política energética que revise los riesgos del calentamiento global. En el internacional, el tema más controvertido hasta ahora ha sido la postura pacifista frente al tema de Venezuela. El trabajo concluye con una posible ruta de las cuestiones constitucionales en torno a los problemas de derechos humanos y el cumplimiento de la sentencia del caso Atenco, que, a nuestro modo de ver, engloba mucho de lo que ya se ha trazado en las directrices internacionales para que México respete, proteja y garantice los derechos humanos.

Palabras clave AMLO, Tensiones constitucionales, Venezuela, Independencia judicial, Reformas constitucionales.

Abstract The new government that comes to power at the hands of Andrés Manuel López Obrador (AMLO) seems to be a paradigm shift in Mexican politics and constitutionalism. The first acts reflect goodwill, but also uncertainty about what awaits Mexico in the major constitutional issues. This paradigm shift is projected in the taking of new decisions at the national and international levels. The impact of the Congress with the Federal Judicial Branch on the Federal Remuneration Law, the possible impact on the federal pact with the state delegates and the controversy in the policy to reduce fuel theft, in which. At the same time, it highlights the lack of an energy policy that reviews the risks of global warming. In the international level, the most controversial one is the pacifist attitude towards the Venezuelan issue. The article concludes with a possible route of the constitutional issues around the problems of human rights and compliance with the Atenco case, which, in our view, encompasses much of what has already been outlined in international guidelines so that Mexico respects, protects and guarantees human rights.

Key words AMLO, Constitutional tensions, Venezuela, Judicial Independence, Constitutional reforms.

Esta obra está bajo licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International (CC BY-NC-SA 4.0)

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo realiza un análisis sobre las tensiones constitucionales que han estado en la palestra de la esfera pública desde la victoria de Andrés Manuel López Obrador en 2018. De esta manera, queremos analizar los primeros pasos y la posible ruta constitucional del ejecutivo federal y el Congreso en el periodo 2018-2024. Nuestro punto de partida son las cuestiones constitucionales planteadas por nuevo poder ejecutivo y su mayoría legislativa, que suscitan enfoques contrastantes y ponen de manifiesto que su proyecto de nación es ambiguo, pues de la mayoría de temas –que hasta ahora se han tratado– algunos se ajustan a las bases constitucionales y otros se apartan de ellas.

El orden de los temas aquí tratados obedece a las líneas mediáticas que se han presentado en la esfera pública nacional desde septiembre de 2018 a marzo de 2019. La primera tiene que ver con las líneas de conflicto constitucional (como la Ley de Remuneraciones para el poder judicial), y el supuesto embate al federalismo con los delegados estatales. Otro sector ha sido su política exterior en el tema de no intervención en torno a Venezuela, y los puntos contrastantes que más han preocupado de su administración es el enfoque de la seguridad pública. A sabiendas de la premura con que se realiza este análisis, y que estamos dejando de lado grandes temas con aspectos constitucionales importantes como la publicidad oficial, la asignación directa de contratos, o algunos asuntos de derechos humanos (como la falta de garantías de protección a los periodistas y a defensores de derechos humanos), el presente trabajo ofrece un análisis fáctico y normativo del inicio de un sexenio que promete mucho, pero que comienza con disensos constitucionales importantes y que nos muestran la falta de un conocimiento fino de las cuestiones constitucionales, tanto del poder ejecutivo como de su mayoría legislativa. De la oposición no nos ocupamos en este trabajo debido a su carácter marginal y que no constituye contrapeso alguno que no sea el de la retórica de campaña.

Para fijar las bases de la discusión es necesario puntualizar que el triunfo de Andrés Manuel López Obrador ha sido una hecatombe para la reconfiguración de las fuerzas políticas de México. La mayoría que detenta el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en las Cámaras ha permitido un impulso a la agenda del poder ejecutivo, esto desde luego no es nuevo, hasta 1997, la aplanadora legislativa del PRI, y luego con el aval del PAN hasta 2018, prácticamente la agenda constitucional (y la reforma) dependía de dos partidos, que en los últimos veinte años impulsaron sendas reformas constitucionales en diversos temas y con distintos fines; prácticamente sin crear una verdadera cultura constitucional de fondo (De Paz González, 2018).

En este sentido, un preámbulo de esta situación nos obliga a revisar que Morena, que tuvo sus bases en la derrota de 2006 y tomó fuerza en la derrota electoral

de 2012, impulsó a López Obrador como el gran actor político que ha sido en los últimos 20 años de la vida nacional. Rodeado de figuras contrastantes de la vida pública nacional —como Elena Poniatowska y Ricardo Salinas Pliego— López Obrador se ha erigido como un poder ejecutivo cercano a la gente y con un tono conciliador (abrazos no balazos) y su postura ante otros poderes ha sido medida sin buscar o sin caer en la confrontación directa, incluso frente a las baladronadas de Trump, AMLO se ha mostrado medurado.

No podemos afirmar lo mismo del círculo político más cercano y de los legisladores de Morena que han impulsado diversas reformas legales y constitucionales con mucho brío en algunos casos y con cierta medida en otros que no la merecen. Por ejemplo, se creó una atmósfera negativa en contra del poder judicial para impulsar la Ley de Remuneraciones, pero poco se dijo de la reducción (e incluso se haya en la congeladora actualmente) de las comisiones bancarias¹ a través de las reformas que —en noviembre de 2018— Morena propuso para modificar la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros y la Ley de Instituciones de Crédito. Es decir, la bancada morenista está dando un trato diferenciado en temas económicos, sociales y políticos, cuando es de todos conocido el abuso de los bancos les permite tener ganancias que no tienen ni en sus países de origen (es el caso de Santander, BBVA, Santander, Citigroup, HSBC) en el cobro de comisiones es una verdadera demanda social. Sin embargo, dichas iniciativas se congelaron y al mes de abril de 2019, no hay avances en su discusión.

INDEPENDENCIA JUDICIAL VS REDUCCIÓN SALARIAL EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El 6 de noviembre de 2018 se publicó el decreto que expide la Ley General de Remuneraciones de los Servidores Públicos, Reglamentaria de los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos artículos 1, 2 fracción II, 6 fracción I, 7, 8, y 12 de la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, en relación con los transitorios Primero y Segundo de la misma, en los que se ordena su aplicación inmediata y el deber de ajustar las remuneraciones del Poder Judicial a lo que gana el titular del Poder Ejecutivo. Bajo la atmósfera de “sálvese quien pueda”,² la norma tuvo gran impacto mediático y fue un cisma al interior del poder judicial. Hasta diciembre de 2018, se había promovido aproxima-

¹ Por ejemplo, cobran comisiones por Ahorro Infantil, Cuentas de Ahorro, Comisiones por pago de servicios en ventanilla, Comisiones por el uso de banca por internet y otros cajeros, Cuentas de cheques con intereses para Personas Físicas, Cuentas de cheques sin intereses para Personas Físicas, Cuentas de cheques sin intereses para Personas Morales, Cuentas de cheques con intereses para Personas Morales, Cuentas de cheques en Dólares, Cuentas de nómina, comisiones para el Empleado (CONDUSEF, 2019).

² Diversos grupos en los 35 circuitos del poder judicial federal organizaron reuniones para afrontar la defensa de sus salarios. El sindicato del Poder Judicial también inició sus propios procedimientos, pero a nivel interno, e inicialmente se notó el sectarismo y prevaleció la visión de “solo jueces y magistrados cuentan con independencia judicial” actuarios, secretarios y oficiales no.

damente 3 500 amparos en contra de la Ley de Remuneraciones (*El Universal*, 10 de enero de 2019). Magistrados, jueces, secretarios, actuarios y oficiales judiciales se organizaron en forma grupal, por circuito, e incluso algunos pagaron importantes sumas en dólares a diversos despachos internacionales para el trámite del caso con miras a buscar respaldo internacional.

El punto álgido de la Ley remuneraciones proviene de una interpretación a modo del artículo 94 constitucional. Si bien, dicho precepto establece que la vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación se encuentra bajo la tutela del Consejo de la Judicatura Federal —órgano que pertenece al Poder Judicial— no menos cierto es que dicho Consejo no vigila a la SCJN. Y por otro lado, tenemos que los salarios y remuneraciones que percibe el personal judicial “no podrá ser disminuida durante su cargo”³ y eso incluye a los ministros de la SCJN.

Bajo una lectura sistemática y teleológica, tenemos que la división de poderes, la democracia, y la autonomía e independencia⁴ del Poder Judicial están previstas como vínculos indisolubles en los artículos 41 primer párrafo y 49, en relación el artículo 94, 100 de la Constitución, y que tiene sus directrices específicas en el artículo 110 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. En Consecuencia:

- i. Tienen un carácter absoluto desde la Constitución, en su significado y como norma estructural del Estado mexicano.
- ii. Son normas pétreas; no disponibles para la legislatura, por el contrario, tienen que ver con un legado histórico, que se transforma en un derecho de toda la sociedad mediante beneficios económicos y políticos.

La legislatura (en este caso el Congreso de la Unión) debe garantizar que se cumpla con la Constitución y se respete esa división de poderes; su autonomía y su función esencial en una democracia: impartir justicia federal. Ahora bien, ¿es factible pensar que la reducción salarial es una forma de agresión a la independencia judicial? Consideramos que no necesariamente. Lo que denota es una visión de buscar soluciones erróneas y de falsos dilemas como de que: en caso de no tener sueldo alto se puede incurrir en corrupción; o que el ser honesto es incompatible con un sueldo alto. Ambas posturas son premisas erróneas que se alejan de la complejidad y verdaderos problemas de la administración de justicia federal.

En primer lugar, porque expone la falta de conocimiento técnico, estructural y constitucional de las labores y la complejidad de cada tipo de jurisdicción del sistema de justicia federal; de su rol como árbitros de los poderes a través de todos los tipos de control constitucional, y de su papel como árbitros en los tipos de juicios civiles, agrarios, mercantiles; y de la peligrosidad de los procesos penales federales que llevan, su rigurosidad técnica, así como de la multidimensionalidad de amparos directos e indirectos que resuelve el poder judicial de la federación. Esta visión errática del poder judicial, posiblemente, se funda en el temor y su capacidad de anular leyes a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (situación que ha aumentado por la fragmentación de las fuerzas políticas en los congresos (Helmke

³ Artículo 94, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.”

⁴ Sobre su origen véase Chaires Zaragoza, J. (2004).

y Ríos-Figueroa, 2011, p. 25), y con ello se invisibiliza que el poder judicial forma parte como autoridad y tercero imparcial en los conflictos entre particulares, lo cual convierte en un sujeto de poder que debe gozar de la mayor confianza. Por otro lado, en México, la independencia judicial debe entenderse como la potestad en la cual no deben existir vicios que sometan el yugo judicial a presiones por parte de otros poderes (Chaires, 2004). Estos vicios no deben intervenir nunca en la impartición de justicia, es decir, el juez debe realizar su función sin que exista una presión interna o externa en su desempeño judicial. Afirma López Aguilar (2017), que la independencia ha sido un referente capital en el valor de la justicia donde no existen vínculos de sujeción política o de procedencia jerárquica, en donde esta se encuentra en dimensiones interna y externa; interna al ser un poder del Estado y de externa ante los demás órganos judiciales con los que realiza su función (en el caso mexicano podríamos afirmar que esto sucede con los Tribunales Colegiados de Circuito).

Desde el enfoque de los derechos humanos, la Ley de Remuneraciones trae consigo una invasión de competencias, intromisión y limitación de los derechos laborales de los trabajadores del poder judicial federal, pues a través de los artículos 1, 2, 6, 7, 8 y 15 de la trastoca el ámbito, de sus prestaciones, sus logros, su relación laboral directa, su sistema de asignación, principio constitucional de proteger y garantizar los derechos de forma progresiva y no regresiva.

En la jurisprudencia interamericana ya se han trazado sendas líneas jurisprudenciales sobre la independencia judicial. Se ha reconocido que la Declaración Americana y la Convención buscan que los poderes sean contrapesos democráticos. El objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación.⁵

Al leer el mapa de resoluciones de la SCJN, sobre leyes con vicios similares en un análisis de constitucionalidad formal se advierte que: no se respetaron las formas y reglas parlamentarias (plazos, dictámenes, votaciones), y que tiene vicios de fondo: constitucionalidad de su contenido. Ergo, se augura una invalidez total de la Ley de Remuneraciones. La CNDH promovió una acción de inconstitucionalidad⁶ que en fecha 7 de diciembre de 2008 que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Incidente de suspensión de la Acción de Inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 la SCJN determinó (de manera controvertida, pues la Ley Reglamentaria del artículos 105 constitucional no establece la suspensión en acciones de inconstitucionalidad) que “con el fin de preservar la materia del juicio y evitar que se cause un daño irreparable, procede conceder la suspensión solicitada para el efecto de que las remuneraciones que perciban los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de todos los demás entes públicos para el Ejercicio de 2019, no

⁵ Entre muchos otros, véase Corte IDH, Caso Del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) vs. Ecuador, Sentencia de 28 de agosto de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrs 188 y ss. Aquí la Corte IDH sustenta su decisión en los Principios Básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

⁶ A la que paulatinamente se han acumulado otras de diversos órganos constitucionales autónomos.

sean fijadas en términos de la Ley reclamada...”.⁷ Ante esta decisión, López Obrador mencionó reiteradamente que será respetuoso de los fallos del poder judicial, aunque no esté de acuerdo con los mismos.⁸

En nuestra perspectiva, la Ley de remuneraciones se va declarar inválida por no cumplir con los requisitos de forma, y por ser un fraude a la Constitución, por carecer de rigor metodológico y enfocar un problema con herramientas constitucionales no adecuadas, de manera similar a lo que se dijo en Ley de Seguridad interior por parte del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea, la Ministra Piña Hernández y el Ministro Cossío Díaz.

En su última intervención como Ministro de la Suprema Corte de la Nación el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, dijo, a sus compañeros (y por ende a todos los miembros del Poder Judicial de la Federación) “que sostengan la plaza, que sostengan con fuerza la dinámica, la idea misma de la justicia constitucional. Ésta, me parece que puede ser su colaboración al país, a la racionalidad, al mundo de las ideas, a la civilización; manteniendo la idea de que la justicia constitucional importa. Porque la justicia constitucional ordena la convivencia social y ordena la convivencia política, “este es el tiempo de los jueces constitucionales”, no como ego profesional sino “como forma de mantenimiento de los procesos civilizatorios que están presentes y que generarse dentro de esta sociedad.”⁹ En suma, el planteamiento de “sacudir al poder judicial” de parte del coordinador de la bancada de Morena es una visión sesgada de los problemas del poder judicial: las redes de nepotismo y el déficit meritocrático (Ríos-Figueroa 2018). Los problemas graves del Poder Judicial Federal son la cooptación del actuar por parte del crimen organizado y la gran deficiencia de la administración de justicia local que desemboca en medios de impugnación federal.

FEDERALISMO VS LOS DELEGADOS ESTATALES

El telón de fondo de esta reforma fue el latrocinio cometido en los últimos treinta años por los gobernadores de todos los partidos políticos. Los fraudes, el desvío de recursos, la bancarrota de las cajas de los estados han sido un hecho notorio y ofensivo para la mayor parte de la población. Este factor debe tenerse en cuenta para justificar el por qué la administración pública estatal necesita urgentemente candados y controles presupuestarios, pues a nivel interno, los mecanismos de rendición de cuenta son laxos y dependen enteramente del gobernador en turno (a través del ejercicio de la acción penal) y de su mayoría legislativa, que aprueba sin contrapesos la cuenta pública (tal como ha pasado en Veracruz con Javier Duarte, Granier en Tabasco, Padrés en Sonora, los hermanos Moreira con los Moreira, en Quintana

⁷ Cuyos promoventes son: la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversos senadores integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso de la Unión.

⁸ Situación muy distinta a la que se vivió con los disensos entre la SCJN y Felipe Calderón, quien abiertamente rechazaba los fallos de la SCJN y presionaba en otros para que fueran a su modo (Caso Cassez).

⁹ Sesión pública solemne conjunta de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, asistiendo también como invitados especiales el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 29 de noviembre de 2018.

Roo con Roberto Borge, en Tamaulipas con Yarrington, en Chihuahua con Cesar Duarte, etc.). Los hechos de corrupción nos ilustran de cómo los gobernadores siguen siendo caciques del pasado y del presente (Paxman, 2018) que nos ilustran. En este sentido, el proyecto de nación 2018 no establece el concepto de coordinadores estatales, sin embargo, para AMLO tal parece que es indispensable mantener la comunicación entre el gobierno federal con el de las entidades federativas, para ello ha nombrado un total de treinta y dos coordinadores estatales que vendrían a sustituir los delgados de las dependencias federales, el fundamento jurídico está plasmado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y dice:

Artículo 17 Ter.- El Poder Ejecutivo Federal contará en las entidades federativas con las Delegaciones de Programas para el Desarrollo que tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas y acciones para el desarrollo integral, funciones de atención ciudadana, la supervisión de los servicios y los programas a cargo de las dependencias y entidades, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población, de conformidad con los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

Para la coordinación de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo en la implementación de las funciones descritas en este artículo, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, bajo el mando directo del Presidente de la República.

Las Delegaciones de Programas para el Desarrollo estarán adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus titulares serán designados por el titular de la Secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.

Artículo 18. En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

Hasta ahora, el referido marco establece una serie de atribuciones que legalmente no son diferentes a lo que ya venían realizando cada una de las –poco conocidas– delegaciones de la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal en los estados; y que eran usada como oficinas de enlace político en cada entidad federativa para coordinar los programas sociales y para la detección de climas políticos. Más allá de la invasión de esfera, el artículo 17-ter es compatible con el federalismo que explica Serna de la Garza (2010, p. 534) en tres puntos: a) existencia de poderes federales y locales con autonomía constitucional; b) división constitucional de competencias; c) representación de las entidades locales en el gobierno federal. La constitución mexicana prevé la existencia del federalismo, incluso establece la representación personal para las competencias y facultades de la federación dentro de las entidades.

Si analizamos el grave desfalco que sucede una y otra vez en las entidades federativas con el presupuesto público, la triangulación de recursos y la comisión de los delitos de peculado, cohecho, operación con recursos de procedencia ilícita de al menos 22 gobernadores¹⁰ y sus desvíos de miles de millones de pesos, y de cómo

¹⁰ Véase la nota “Los 258 mil millones “esfumados” por 22 gobernadores (2012-2017) del PRI pagarían 6 años de UNAM” (Sin Embargo, 2017).

las legislaturas locales apruebas lo que sea en la cuenta pública, y que los órganos locales de fiscalización también favorecen la opacidad, la figura de los delegados me suena más como a un policía que debe estar al pendiente del ladrón.

Otro punto importante es que el reparto de competencias no siempre logra lo que busca el federalismo (freno al poder central),¹¹ como se ha visto en el caso mexicano donde existe una fuerte centralización de las secretarías, mismas que el gobierno electo busca descentralizar. Esta pequeña radiografía nos indica que México necesita un cambio de paradigma en el esquema federalista donde busque una completa descentralización y delegación de actividades a las entidades federativas, acabando con el actual modelo federalista que se encuentra inscrito en la Constitución.

Del análisis sobre el federalismo mexicano observamos que la figura que quiere instaurar AMLO realmente no afecta las funciones de las entidades federativas, pues lo que busca es mantener el diálogo entre el gobierno central y las entidades federales, lo cual no genera un cambio trascendental en los efectos prácticos, sin embargo, la propuesta de mudar las secretarías de gobierno en conjunto a la presente propuesta de coordinadores generaría que el federalismo mexicano tenga mejor funcionalidad.

LA GASOLINA, LA CRISIS DE PEMEX Y LA FALTA DE VISIÓN ENERGÉTICA SOBRE EL CALENTAMIENTO GLOBAL

En enero de 2019, el desabasto de gasolina provocó caos, encono, polarización de la región centro de México (Michoacán, Estado de México, Hidalgo, Puebla y Ciudad de México). Debido al robo y a la explotación clandestina de los ductos de Pemex, y a los esquemas de corrupción que operaban dentro de Pemex, se decidió cortar el suministro vía ductos. El resultado más peligroso de todo ello se transmitió en vivo con la explosión del ducto de Hidalgo, en la que murieron 107 personas. Esta historia no es un hecho aislado ni un descuido menor. Los antecedentes son los siguientes:

A raíz de las reformas legales de 2003, Fox modificó el esquema de contratación de servicios múltiples para transferir la producción petrolera, el transporte de hidrocarburos y su comercialización, a compañías privadas, pasando por un régimen fiscal excesivo, restricciones presupuestarias, decisiones fuera de la empresa, corrupción sindical. La segunda andanada contra Pemex, que auguraba su estocada final, fue en 2007, Felipe Calderón reformó nuevamente el marco legal para entregar a particulares los permisos, la explotación, la exploración, la producción, los servicios de mantenimiento, la extracción, la refinación, el almacenamiento, el transporte, la distribución y venta del primera mano de todo tipo de hidrocarburos (Cárdenas Gracia, 2015). Estos esquemas de participación privada fueron los que permitieron la incursión de dinero ilícito en la campaña electoral de 2012.

¹¹ Véase la nota “Los 258 mil millones “esfumados” por 22 gobernadores (2012-2017) del PRI pagarían 6 años de UNAM” (Sin Embargo, 2017).

Los expedientes brasileños del Caso Odebrecht dieron cuenta de las complicidades y bloqueos de mayores investigaciones en la administración del poder ejecutivo 2012-2018. En el caso mexicano, Odebrecht confesó el pago de 10.5 millones de dólares en sobornos a funcionarios de Petróleos Mexicanos (Pemex) en un periodo comprendido entre 2010 y 2014.

Con este escenario, los datos y los problemas del robo de la gasolina se pueden entender mejor y deben enmarcarse dentro de una falla estructural en la administración de la riqueza nacional y del desmantelamiento del sector energético. Pemex, la empresa nacional por excelencia, punta de lanza presupuestaria, que ha sido de las que más aporta al presupuesto público, y aunque sus cifras no son las mejores, está lejos de acabarse. Con nuevos yacimientos de petróleo recién descubiertos (Aristegui Noticias, 9 de octubre de 2018), los problemas que enfrentará Pemex no son menores. Por una parte, su saneamiento implica recuperar la viabilidad técnica, la capacidad de objetividad en las auditorías internas, el saneamiento del sindicato y la recuperación financiera después de administraciones que más actuaban como cartel del petróleo¹² que como administradores estatales. Las políticas públicas más avanzadas del planeta están reemplazando sus fuentes energéticas con mecanismos más amigables con el medio ambiente. Y un tercer nivel de problemas son los comerciales. Pemex opera como una empresa abierta a la competencia global, con actividades y operaciones supeditadas a los contratos ya firmados que sujetan a largo plazo el entorno inmediato de Pemex.

Pero dentro de este escenario, un gran ausente en la política energética de AMLO es la visión de reducción del uso de los combustibles fósiles, pues México es un significativo productor de contaminación y calentamiento global; y lo más preocupante es que sólo se cuentan con datos hasta 2015,¹³ por lo que no hay posibilidad de analizar si México está cumpliendo con los compromisos del Acuerdo de París¹⁴ para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, la acidificación de los océanos y la pérdida de especies de flora y fauna. Hasta ahora, no hay directrices claras de la Secretaría de Energía, contrario a lo que sucede en otros ámbitos de la vida pública que están catalogando al calentamiento global como la amenaza más importante que padece la humanidad en este momento y que están ejerciendo acciones concretas para cumplir con los Acuerdos de París. En este sentido, es necesaria una política integral que tomen en cuenta el peligro y las afectaciones locales de las inundaciones, de la contaminación atmosférica, pues existe toda una discusión, análisis y perspectiva de la etapa antropocénica para detener el calentamiento glo-

¹² Por todos véase la ruta del tráfico de influencias de la Familia de Vicente Fox (Pérez, 2008); y la investigación documentada con información policial, judicial e interna de Pemex (Pérez, 2011).

¹³ Por ejemplo, "sólo se cuentan con datos para 2015, en el que México emitió 683 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente[1] (MtCO₂e) de gases efecto invernadero (GEI) en el 2015 [...] 64% correspondieron al consumo de combustibles fósiles; 10% se originaron por los sistemas de producción pecuaria; 8% provinieron de los procesos industriales; 7% se emitieron por el manejo de residuos; 6% por las emisiones fugitivas por extracción de petróleo, gas y minerías y 5% se generaron por actividades agrícolas" (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2018).

¹⁴ Cuyos objetivos centrales son: detener el aumento de la temperatura media mundial con un tope del aumento a 1,5 °C, lo que reducirá considerablemente los riesgos y el impacto del cambio climático; que las emisiones globales alcancen su nivel máximo cuanto antes, si bien reconocen que en los países en desarrollo el proceso será más largo, y aplicar después rápidas reducciones basadas en los mejores criterios científicos disponibles (Comisión Europea, 2017).

bal y sus efectos en la economía local, en la prevención de desastres, el aumento de la vulnerabilidad de las zonas del Sureste y el Pacífico mexicano (Global Climate Risk Index, 2019).

EL AFFAIRE VENEZUELA: INTERNACIONALISMO VS DOGMATISMO BELICISTA

¿Debe México tomar postura, y –en su caso– cuál?

El pueblo venezolano merece todo el respeto a los derechos humanos y a la democracia, a una división de poderes con los debidos contrapesos, y a que se respeten las reglas constitucionales. El panorama político y las tensiones de Venezuela han aumentado debido a la riqueza petrolera y geopolítica que se desarrolla a tres bandas: Estados Unidos, China y Rusia. Por ello, la preocupación por los “derechos humanos y la democracia” que ha mostrado el secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, contrasta con la designación de un criminal internacional como Elliot Abrahams (quien ha intervenido en Centroamérica desde los años ochenta para crear los escuadrones de la muerte), y con la verdadera cara la política interior de Trump contra los migrantes latinoamericanos a través del enjaulamiento de menores y la separación de sus familias, o las redadas del ICE para detener migrantes en las calles de Los Ángeles, Austin, Salt Lake City, etc. Por ello, advertimos que a Estados Unidos y al grupo Lima (un grupo integrado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú) no se les puede considerar sobrios defensores del respeto a los derechos humanos.

Aludimos este tema porque los líderes de la oposición en México pretenden calificar a un presidente en Venezuela –Guaidó– y se han manifestado abiertamente en contra del poder ejecutivo por no actuar de forma más firme y de forma condenatoria, según su parecer. De lo anterior, tenemos dos lecturas. La primera tiene que ver con el imperativo constitucional y la política exterior pacifista que caracteriza a México y que está fundamentado en la Carta de las Naciones Unidas como parte de la solución pacífica de las controversias y el principio de no intervención, igualdad jurídica de los estados y la autodeterminación de los pueblos. El representante mexicano del poder ejecutivo, en este sentido, ha seguido el guion constitucional del artículo 89, fracción X que dice:

En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (Constitución Mexicana, Art. 89).

Estos principios son normas fundamentales, normas pétreas que deben prevalecer –más allá de las ideologías o simpatías políticas que podamos tener– y en este as-

pecto, las reglas interamericanas también arrojan soluciones sensatas ya pegadas al respeto jurídico de las reglas internacionales. Ahora bien, la Carta de la OEA señala en el artículo 3:

Los Estados americanos reafirman los siguientes principios:

- a. El derecho internacional es norma de conducta de los Estados en sus relaciones recíprocas.
- b. El orden internacional está esencialmente constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia de los Estados y por el fiel cumplimiento de las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.
- c. La buena fe debe regir las relaciones de los Estados entre sí.
- d. La solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa.
- e. Todo Estado tiene derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado. Con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales.
- f. La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos.
- g. Los Estados americanos condenan la guerra de agresión: la victoria no da derechos.
- h. La agresión a un Estado americano constituye una agresión a todos los demás Estados americanos.
- i. Las controversias de carácter internacional que surjan entre dos o más Estados americanos deben ser resueltas por medio de procedimientos pacíficos.

Estos principios tienen su correlativo en la Carta de la ONU:

Artículo 1: Los propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las

- libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y
4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes (Carta de la ONU, 1945).

Artículo 2

Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios:

1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros (Carta de la ONU, 1945).

Por ello, es suficiente con acudir al marco normativo internacional para justificar que el poder ejecutivo no se enfrasque en una controversia internacional que no le pertenece y que no conviene a los intereses de México. Además, de acuerdo con los lineamientos de la OEA, las soluciones que deben buscarse para fortalecer las democracias internas son las permite el derecho nacional y el internacional. Una lectura geopolítica de la no intervención que ha impulsado AMLO en la OEA está teniendo en cuenta el fortalecimiento de la paz internacional y de los mecanismos diplomáticos, antes que incentivar los afanes belicistas.

Por otro lado, la política exterior, no sólo de Trump, sino desde la era Obama, ha sido el bloqueo comercial en contra de Venezuela. En su administración, Trump ha ejecutado las siguientes órdenes que han asfixiado financieramente, al mercado interno a la distribución de bienes y servicios en detrimento de la población de Venezuela. De acuerdo con la información del Departamento de Estado, se han dictado las siguientes órdenes:

Executive order:

- 3/19 White House Statement From President Donald J. Trump Recognizing Venezuelan National Assembly President Juan Guaido as the Interim President of Venezuela
- 01/12/19 Ensuring Venezuela's Constitutional Order and Safety of Elected Officials; Deputy Spokesperson Robert Palladino; Washington, DC
- 01/08/19 Treasury Targets Venezuela Currency Exchange Network Scheme Generating Billions of Dollars for Corrupt Regime Insiders
- 11/02/18 Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration's Policies in Latin America
- 11/09/17 Treasury Sanctions Ten Venezuelan Government Officials
- 08/09/17 Treasury Sanctions Eight Individuals Involved in Venezuela's Illegitimate Constituent Assembly
- 07/31/17 Treasury Sanctions the President of Venezuela
- 07/26/17 Treasury Sanctions 13 Current and Former Senior Officials of the Government of Venezuela
- 07/17/17 Statement from President Donald J. Trump
- 05/18/17 Treasury Sanctions Eight Members of Venezuela's Supreme Court of Justice
- 03/09/15 Statement by the White House Press Secretary on Venezuela
- 03/09/15 White House Fact Sheet: Venezuela Executive Order
- 12/18/14 Statement by the White House Press Secretary: Bills Signed into Law (US Department of State, 2019).

Putin ha declarado abiertamente que va a apoyar al presidente Maduro. Y abiertamente rechaza cualquier tipo de injerencia extranjero, y ha dado apoyo militar a Venezuela. Incluso mencionó que otros países deberían de tener en cuenta no convertirse en peones de ajedrecos ajenos. El resultado de esta tensión internacional ya manifestó el signo más preocupante: el abandono del tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio o INF (por sus siglas en inglés, *Intermediate-Range Nuclear Forces*). En este sentido, la postura conciliatoria de México retoma la doctrina internacional del respeto a la paz y la seguridad internacional encima de todo conflicto ideológico.

LAS DEUDAS DE DERECHO HUMANOS. ENTRE LAS PROMESAS Y LAS REALIDADES DE LOS CASOS ALVARADO, Y EL CASO ATENCO VS MÉXICO EN LA CORTE INTERAMERICANA

Una gran deuda que tiene México como Estado parte de la Convención Americana, y de la Jurisdicción contenciosa interamericana, es la de del respeto a los derechos humanos. Tenemos pendiente el cumplimiento de las garantías de no repetición de los actos de desaparición forzada, violencia policial, violaciones graves en el procedimiento en detrimento de víctimas y procesados, y falta de acceso pleno a la justicia que se han establecido en las sentencias de los casos: Radilla Pacheco (2009), Campo Algodonero (González y otras, 2008), Valentina Rosendo Cantú (2009), Fernández Ortega (2010), Cabrera García y Montiel Flores (2010), Caso Atenco (2018), y el Caso Alvarado Espinosa (2018), todos contra México; y que para su total cumplimiento, si bien existen mecanismos legales como la Ley General de víctimas y Ley de responsabilidad patrimonial del Estado, la obligación integral de reparar compete al Estado Mexicano (Camarillo Govea, 2019) y le demanda una serie de medidas legislativas, y financieras que coordinen a varias áreas del gobierno.

Como telón de fondo al respecto podemos decir que el acatamiento de los estándares internacionales de derechos humanos es un punto también contrastante del inicio del sexenio de AMLO. Por un lado, se ha dado viabilidad y valor jurídico vinculante para el Estado mexicano a las recomendaciones de los Comités de la ONU (algo que el sexenio de EPN era impensable, pues el propio Meade Kuribreña descalificó, en 2015, el informe del relator especial contra la tortura (Animal Político, 2015) de la Oficina Alto Comisionado de Derechos Humanos, en este sentido, la recepción del derecho internacional y el Soft Law —que se está endureciendo— tiene muchas posibilidades de un trato más integral, tal como ha quedado demostrado con los actos públicos de reconocimiento por parte de Marcelo Ebrard y la Secretaría de Relaciones Exteriores en los casos de Ramiro Ramírez Martínez *et al.* vs. México (Comité contra la Tortura, ONU, 2015), Reyna Trujillo Reyes y Pedro Arguello Morales vs. México (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, ONU, 2017) y en el caso de Lydia Cacho Ribeiro (Comité de Derechos

Humanos, ONU, 2018), en el que se hizo un reconocimiento público de la responsabilidad del estado y se declaró como vinculante al informe del comité.

Pero los riesgos de promesas para investigar violaciones graves a los derechos humanos están ahí, y pueden quedar incumplidas sin una fiscalía robusta en servicios a infraestructura financiera y legal adecuada. No olvidemos que, en otro periodo transicional, Vicente Fox en el año 2000 prometió esclarecer la guerra sucia de los años setenta, y se instauró una fiscalía para investigar los crímenes en contra de los movimientos sociales y políticos del pasado (incluso se le llamó la FEMOSP) que desapareció a finales del sexenio foxista en 2006.

En el caso de López Obrador el escenario es más complicado, pues el número de víctimas y de operativos de Estado que han violado sistemáticamente los derechos humanos han incrementado a cifras insostenibles en una democracia razonable. En su informe 2018, la Comisión Nacional de Derechos Humanos estableció que “México no solo vive una crisis en materia de violencia, inseguridad y desigualdad, pues ésta forma parte de otra más grave: una crisis de derechos humanos, en la que según los datos de 2016 y 2017 del Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal y Federal 2017 y 2018¹ se registra un promedio anual de más de 79 mil personas y más de dos mil grupos y colectivos víctimas de violaciones de los derechos humanos (CNDH, 2019, p.12)”, es por ello que la promesa de justicia para las víctimas contemporáneas puede tornarse sumamente compleja, porque además depende del trabajo multidisciplinario y del complejo entramado de administración y procuración de justicia local y federal.

El gran reto para medir la seriedad del enfoque constitucional que tomaría la Fiscal General de la Nación y la Secretaría de gobernación proviene del caso Atenco. La sentencia de la Corte Interamericana fue contundente al establecer que las autoridades mexicanas tuvieron a su alcance la debida investigación, la forma de supervisión y de intervención y lo ocurrido a raíz de la reunión del 3 de mayo de 2006, pues esa noche se reunieron diversos funcionarios que incluyen al hoy expresidente de la República, Enrique Peña Nieto, y al ministro de la SCJN, Eduardo Medina Mora, entre otros como Humberto Benítez Treviño y Wilfrido Robledo Madrid; y en esa reunión “se decidió utilizar la fuerza pública a fin de desbloquear la carretera Texcoco-Lechería, liberar a los servidores públicos retenidos, recuperar el equipo, armamento y patrullas retenidas, presentar a las autoridades a quienes fueran detenidos en flagrancia y “restablecer el Estado de derecho” en San Salvador Atenco (Caso Atenco vs. México, 2018, párr. 67). Y en este sentido se dijo que:

Esta Corte no es un tribunal penal, pero no puede pasar por alto que la omisión del Estado respecto de la cadena de mando hubiese debido investigarse en función de las noticias que hubiesen llegado a las autoridades superiores, no sólo en el caso en que eventualmente se hubiese hecho caso omiso de éstas y se hubiese aceptado la posibilidad del resultado (dolo eventual), sino también ante la posibilidad de que éstas se hubiesen subestimado rechazando la posibilidad de ese resultado (culpa con representación). Por otra parte, esta última variable de responsabilidad penal no podía descartarse por el Estado, puesto que, dadas las características de las agresiones sexuales, que no fueron cometidas por un individuo aislado, sino en grupo, resulta manifiesto que las fuerzas de seguridad que operaron en el operativo carecían del más elemental y debido entrenamiento [...] La Corte entiende que corresponde a los jueces penales del Estado establecer en el caso si ha mediado dolo eventual (si los superiores tuvieron conocimiento de los hechos o indicios

de éstos y se desentendieron de eso, admitiendo la posibilidad del resultado) o si, por el contrario, no incurrieron en dolo eventual (Caso Atenco, Corte Interamericana, párrs. 297 y 298).

Bajo estas directrices, toca a la Fiscalía General de la Nación decidir si investiga a fondo y con la debida diligencia la participación y responsabilidad del expresidente de la República, quien, en el evento público en la Universidad Iberoamericana, reconoció que él fue el responsable del operativo en Atenco. Y en este sentido, la Fiscalía también puede iniciar los trámites para la indagatoria y posterior juicio político del Ministro de la SCJN Eduardo Medina Mora, quien era el secretario de Seguridad Pública del gobierno federal que autorizó la participación de la Policía Federal en los operativos que dieron origen a los hechos del caso Atenco y como parte del derecho a la protección judicial y del derecho a la verdad de las 11 mujeres sobrevivientes (entre muchas otras que no acudieron a la Corte IDH) de ataques a su integridad física y sexual.

LA GUARDIA NACIONAL

Una de las propuestas que causó interés incluso de la comunidad internacional y en el debate mexicano fue la creación normativa de la Guardia Nacional. Incluso, al interior de Morena se encontraron ideas distintas de la composición de la Guardia Nacional, la cual debe comprenderse como una institución conformada por ciudadanos de carácter militar sin ser propiamente el ejército con fines de protección del Estado. El debate sobre las propuestas de la guardia nacional no era nuevo. En el año 2010 se presentó una iniciativa de creación de Ley Orgánica de la Guardia Nacional, por el Grupo Parlamentario Convergencia (2010), dado que la figura de Guardia Nacional ya se encuentra inscrita en la Constitución, sólo que no se le había considerado como respuesta a los problemas de seguridad pública del país. A diferencia de iniciativas pasadas (la PFP, la Policía Nacional y la Gendarmería Nacional por ejemplo), el nuevo gobierno federal y el Congreso de la Unión han elaborado una reforma constitucional adicionando un párrafo al artículo 21 constitucional en el cual define en que consiste la Guardia Nacional, asimismo se reforman diversos artículos de la Constitución, tales como 1, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII (Diario Oficial de la Federación, 2019); puesto que en el texto actual de la constitución no se expresa a ciencia cierta en qué consiste dicha institución, pero si explica el texto constitucional que está suscrito bajo el poder del Ejecutivo Federal.

Ahora bien, en la actualidad, la idea de la Guardia Nacional aparece de acuerdo con el “Plan de Paz y Seguridad 2018-2024” presentando por el presidente, Andrés Manuel, donde se establece que las fuerzas armadas participaran dentro de la Guardia Nacional con apoyo de las fuerzas armadas para la estructura y capacitación de la Guardia. Esto es derivado del ambiente de inseguridad que se vive en México a raíz de la “guerra contra el narco” en el periodo presidencial 2006-2012, es por ello que desde este ambiente que no ha mejorado a la fecha, el ejecutivo federal proyecta la idea de la Guardia Nacional basado en dos elementos: la Gendarmería

Nacional francesa con funciones policiacas y Guardia Civil española con naturaleza militar en funciones de seguridad pública (López Obrador, 2018).

Esta iniciativa corresponde a lo publicado en la Gaceta parlamentaria de 21 de diciembre de 2018 (Cámara de Diputados, 2018); la iniciativa retoma lo dicho en el Plan de Paz y Seguridad, respecto que a partir de la “guerra contra las drogas” no se ha podido recuperar la paz social y la seguridad en México. Lo anterior motiva a la creación de una nueva institución que sea capaz de brindar seguridad y realizar funciones policiacas frente al ambiente de inseguridad que se vive. Como se plantea en la iniciativa, la Guardia Nacional será compuesta por fuerzas castrenses para efectos de programación y ejecución de funciones (Grupo Parlamentario de Morena, 2019), la Policía Federal y civiles que recibirán formación y adiestramiento en los cuarteles militares, invitando también a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para la capacitación teórica respecto a los derechos humanos (Gaceta Parlamentaria, 2018).

Como se observa, el Plan de Paz y Seguridad y la iniciativa, resultan ser casi idénticas, sin embargo, dentro de la Cámara de Senadores la iniciativa de reforma constitucional cambia su paradigma de una institución aparentemente castrense a una institución de carácter civil, diferente a lo postulado por la iniciativa inicial y el Plan de Paz. Este panorama obliga a la revisión de si es o no una medida efectiva que proteja derechos humanos, dado que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la violencia e inseguridad que se vive en México y la respuesta del Estado con movimientos militares ha incrementado los niveles de violencia y violaciones de derechos humanos en el país. Siendo entonces un reto para el Estado, como menciona Orozco Hernández, el disminuir la presencia de militares en las acciones de seguridad pública. También hay que recordar que la Corte Interamericana ya se ha pronunciado sobre el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, estableciendo la Corte IDH que las fuerzas militares deben adoptar que no invoquen la supresión o negación de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana de la cual México es parte. Asimismo, en la sentencia Cabrera García y Montiel Flores vs. México, la Corte estableció: “... que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles” (Corte IDH, 2018).

Estos precedentes indican que la Guardia Nacional, de no ser una institución de carácter civil y volver a la institución militar, podría ser el gran error en el gobierno de López Obrador, al ir en contra de los precedentes interamericanos que –dicho sea de paso– son los únicos del mundo que ha tratado con violaciones sistemáticas de derechos humanos. Empero, si la justificación es la retirada paulatina de las fuerzas armadas para luego consolidar un mando civil, seguiría sin apegarse de momento a lo dicho por la Corte –porque continuaría siendo una institución de carácter militar realizando funciones de autoridad civil– pero en el mediano plazo podría reivindicarse esta cualidad. Ahora bien, lo cierto es que la seguridad pública demanda un enfoque local y contextualizado que haga participe a las autoridades de los Estados y los municipios, ello requiere de un gran diálogo nacional entre todos los actores involucrados.

Pero, de ser una institución civil como fue aprobado el acuerdo de dictamen que crea la Guardia Nacional en el Senado (2019), sería una forma de crear una nueva política de seguridad pública donde las fuerzas castrenses regresen a los cuar-

teles y sea ésta nueva institución con civiles, quienes tomen las riendas de la situación política en México. En este sentido, en el dictamen (Cámara de Senadores, 2019) el presidente de la junta de coordinación política, Ricardo Monreal, dijo que el dictamen respetará las directrices del caso Alvarado Espinosa vs. México (Corte IDH, 2018) y se dijo que la Guardia Nacional debe seguir los siguientes estándares:

- 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;
- 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 (Cámara de Senadores, 2019).

Sin embargo, todo anterior ahora se encuentra en conflicto con lo dicho por la Corte Interamericana, la iniciativa aprobada por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados porque López Obrador ha decidido que será un mando militar quien tome la batuta de la dirigencia de la Guardia Nacional, esto quiere decir que el panorama del mando mixto –porque es una institución civil con un mando militar– es correcto, una institución civil vinculada a la seguridad pública con un mando militar en activo al frente del proyecto (Fernández Menéndez, 2019) generando conflicto con las normas y disposiciones de derechos humanos.

Hay que recordar, que como dice Cárdenas Gracia (2019b), que la apuesta a la militarización deviene del argumento de la existencia de la corrupción en México, y por ello no se le da oportunidad a civiles a realizar funciones de seguridad pública. También es fundamental que en el combate a la corrupción se otorguen controles ciudadanos sobre las policías para no caer en el juego del militarismo (Cárdenas Gracia, 2019b), que ha sido a la fecha causa de violaciones sistemáticas a derechos fundamentales. Por tanto, es indispensable que en la creación de la Guardia Nacional siga la línea planteada por el Senado al ser una institución de carácter civil y no como lo plantea ahora el Presidente de la República al tener un militar en activo al frente de este proyecto.

En torno a lo anterior, Cárdenas García (2019a) sostiene que la Guardia Nacional es de naturaleza militar y es incompatible con las observaciones, recomendaciones y resoluciones de los organismos de derechos humanos. También es cierto que el entrenamiento miliar – como refiere el autor citado – no está diseñado para la interacción con los civiles, es decir, la milicia está para la protección de la nación y no para funciones de seguridad pública como lo están diseñadas las policías.

CONCLUSIONES

El panorama observado sobre el paradigma del cambio de gobierno arroja distintas conclusiones a las que hemos llegado, por principio de cuentas podemos observar que es el gobierno y la mayoría legislativa de Morena ha tenido un desacierto frente al enfoque de los problemas del Poder Judicial y que la reducción de sueldos en nada garantiza un mejor poder judicial, sino que el verdadero reto radica en modificar las prácticas internas de contratación, suprimir el nepotismo, dar criterios más objetivos en el escalafón y ámbito laboral de dicho poder, también tomando en cuenta que es un poder que recibe las problemáticas no resueltas en instancias inferiores de todos los poderes de los Estados. En cuanto a la política energética, fue acertado el combate al robo de combustible, en este sentido, la política energética, hasta ahora, no ha valorado la multidimensionalidad de los riesgos frente al cambio climático.

Por otra parte, los llamados “súper delegados”, son figuras que ya existían como vínculo de comunicación entre Poder Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas, figura que no se le daba la continuidad y trabajo adecuado; más que centralizar el poder, como afirman los detractores, busca descentralizar y federalizar a través de la comunicación con un delegado quien estará apoyando las labores del Federal con la Entidad Federativa. El tema debe tomar la debida medida y esperar a ver el funcionamiento, en realidad, la literatura y el análisis fáctico indica un nivel de entropía que ha puesto en peligro la democracia de las entidades federativas con cada saqueo que ocurre sexenio tras sexenio debido al enriquecimiento ilícito de los gobernadores.

Quizás el asunto que a nivel interno genera desconfianza, por toda su complejidad, es la Guardia Nacional, que si bien el dictamen aprobado no se contrapone a los estándares de la Corte Interamericana de respeto a los derechos fundamentales; el nombramiento de un mando militar y remontar a la estrategia de opacar a las policías locales y estatales, pueden crear el mismo entorno nocivo de seguridad pública sin que se noten los avances, y eso podría ser el gran fracaso del presidente López Obrador. Hasta donde el análisis permite, al definir un mando militar al frente de la Guardia Nacional, frente a la reforma constitucional que ordena un mando civil. Sólo así, a través de un mando militar, se estaría constitucionalizando una inconstitucionalidad, es decir, se crearía una antinomia normativa donde se crearía un cuerpo paramilitar en coexistencia con la fuerza castrense en la Constitución. Sin embargo, tendríamos que esperar a su publicación para estudiar completamente sus repercusiones, tanto en la vida institucional como en los avances palpables, y mejoras en las zonas más violentas (Tijuana, Tamaulipas Michoacán, Jalisco, Acapulco, Guanajuato).

En otros temas de derechos humanos, lo verdaderamente complicado es fincar la responsabilidad penal a los perpetradores y restaurar integralmente los derechos de las víctimas. Consideramos que más que un discurso favorable es necesario impulsar mecanismos dialógicos, que en el caso Atenco, se van construyendo a través del foro permanente que ha impulsado el Centro Miguel Agustín Pro Juárez.

Finalmente, consideramos que sólo una política pública nacional y multi-dimensional con enfoques en los derechos de educación, vivienda, mejora de las

condiciones de trabajo y de una visión integral, será la que logre reivindicar los derechos no sólo individuales sino comunitarios para lograr la paz en este periodo de transición política. Por lo demás, a cuatro meses de inicio, la tensión constitucional de inicio ha disminuido. Esperemos que reine el diálogo entre poderes y se eviten confrontaciones que no benefician al pueblo de México.

REFERENCIAS

1. Animal Político (6 de abril de 2015). México no ha probado que el informe sobre tortura está equivocado: relator de la ONU. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2015/04/mexico-y-el-relator-de-la-onu-cierran-discusion-por-el-tema-de-la-tortura/>.
2. Aristegui Noticias (9 de octubre de 2018). Pemex descubre dos nuevos yacimientos en Golfo de México. Recuperado de <https://aristeginoticias.com/0910/mexico/pemex-descubre-dos-nuevos-yacimientos-en-golfo-de-mexico/>.
3. Basurto Salazar, A. (2019). En busca de la herencia política de la Revolución Mexicana. Una propuesta analítica. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIV (235), pp. 23, 48.
4. Cámara de Diputados (2018). Gaceta Parlamentaria, número 5184-II, México.
5. Cámara de Senadores (21 de febrero 2019). Versión estenográfica de los posicionamientos de los coordinadores de los Grupos Parlamentarios que integran la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, que preside el senador Ricardo Monreal Ávila.
6. Camarillo Govea, L. (2019). Reparar en México: mecanismos para cumplir con las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista República y Derecho*, vol. IV, pp. 1-37.
7. Carta de la ONU (1945). Recuperado de <https://www.un.org/es/charter-united-nations/>.
8. Cárdenas Gracia, J. (2004). México a la luz de los modelos federales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXVII (110), pp. 479-510.
9. Cárdenas Gracia, J. (2015). La Manipulación de la Reforma Constitucional de 2013 del legado de Lázaro Cárdenas. En O. Cruz Barney y M. Carbonell. *Estudios en Homenaje a José Luis Soberanes, Historia y Constitución* (p. 105), UNAM.
10. Cárdenas Gracia, J. (2019a). La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional. *Hechos y Derechos* (49). Recuperado de ht-

[tps://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13081/14574](https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13081/14574).

11. Cárdenas Gracia, J. (2019b). Ley de Seguridad Interior y militarización. *Cuestiones Constitucionales* (40), pp. 277-316.
12. Chaires Zaragoza, J. (2004). La independencia del Poder Judicial. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, XXXVII (110), pp. 523-545.
13. Comisión Europea (2017). Acuerdo de París. Recuperado de https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_es.
14. Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019). Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, México.
15. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) (2019). Recuperado de <https://www.condusef.gob.mx/comparativos/comparativos.php?idc=1&sim=bancos.jpg&h=1>.
16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.] (5 de febrero de 1917). Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf.
17. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sentencia de 28 de agosto de 2013). Caso Del Tribunal Constitucional (Camba Campos y Otros) vs. Ecuador.
18. Corte Interamericana de Derechos Humanos (Sentencia de 28 de noviembre de 2018). Caso Alvarado Espinoza y otros vs México.
19. De Paz González, I. (2018). Perspectiva histórica de la reforma y la teoría constitucional en México ¿Cómo replantear el camino?, en Ferrer Mac-Gregor E. (coord.), *El Derecho Procesal Constitucional en Perspectiva Histórica: A 200 años de Ario de Rosales*, IJ-UNAM.
20. Department of State, Estados Unidos, Venezuela-Related Sanctions (2019). Recuperado de <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/venezuela/#>.
21. Diario Oficial de la Federación (26 de marzo de 2019). 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, México.
22. El Universal (10 de enero de 2019). Más de 20 mil piden amparo contra la Ley de Salarios. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mas-de-20-mil-piden-amparo-contra-la-ley-de-salarios>.
23. Fernández Menéndez, J. (2019). Un mando militar para la Guardia Nacional, *El Excelsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/opinion/jorge-fernandez-menendez/un-militar-para-la-guardia-nacional/1306840>.

24. Gaceta Parlamentaria (20 de noviembre 2018). Cámara de Diputados. Recuperado de <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/nov/20181120-II.html>.
25. Global Climate Risk Index (2019). Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2017 and 1998 to 2017. Recuperado de https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202019_2.pdf.
26. Grupo Parlamentario Convergencia (2010). Iniciativa de Ley Orgánica de la Guardia Nacional, en Senado de la República. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/12/asun_2721013_20101208_1291739872.pdf.
27. Grupo Parlamentario de Morena (2019). Dictamen sobre la guarda nacional: "Programación y ejecución de funciones" a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Senado de la República. Recuperado de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4322/info_15_GN_MandoSEDENA.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
28. Helmke G. y Ríos-Figueroa, J. (eds.) (2011). *Courts in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
29. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2018). Presentación de los Resultados del Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero e Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero (INEGYCEI).
30. La Jornada (10 de octubre de 2018). Brasil acusa a México de bloquear investigación sobre Odebrecht. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/10/10/mexico-ha-bloqueado-investigacion-de-odebrecht-en-brasil-7028.html>.
31. López Aguilar, J.F. (2017). El Poder Judicial. En López Garrido, Diego *et al.*, *Derecho Constitucional Comparado* (p. 680), Valencia, España: Tirant lo Blanch.
32. López Obrador, A.M. (2018). Plan de Paz y Seguridad. Recuperado de https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/PLAN-DEPAZYSEGURIDAD_ANEXO.pdf
33. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (17 de julio de 2018). Comité de Derechos Humanos, Lydia Cacho Ribeiro, vs. México, Doc. ONU CCPR/C/123/D/2767/2016.
34. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (21 de julio de 2017). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Reyna Trujillo Reyes y Pedro Arguello Morales vs. México, Doc. ONU CEDAW/C/67/D/75/2014.

35. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (4 de agosto de 2015). Comité contra la Tortura, Ramiro Ramírez Martínez *et al.* vs México, Doc. ONU CAT/C/55/D/500/2012.
36. Paxman, A. (2018). *Los gobernadores. Caciques del pasado y del presente*. México: Grijalbo.
37. Pérez, A.L. (2008). *Camisas azules manos negras*. México: Grijalbo.
38. Pérez, A.L. (2011). *El Cartel Negro*. México: Grijalbo.
39. Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal (29 de noviembre de 2018), Sesión pública solemne.
40. Ríos Figueroa, J. (2018). El déficit meritocrático. Nepotismo y redes familiares en el Poder Judicial de la Federación. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/desarmarlacorrupcion/el-deficit-meritocratico/>.
41. Senado de la República (2019). Por unanimidad, aprueban acuerdo para la Guardia Nacional, en Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. Recuperado de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/43818-por-unanimidad-aprueban-la-guardia-nacional.html>.
42. Serna de la Garza, J.M. (2010). Elementos conceptuales para el análisis del Estado federal mexicano. En Astudillo, C. y Casarín León, M. F. (coords.), México: UNAM.
43. Sin Embargo (2017). Los 258 mil millones “esfumados” por 22 gobernadores (2012-2017) del PRI pagarían 6 años de UNAM. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx/23-04-2017/3197334>.

*ISAAC DE PAZ GONZÁLEZ

Doctor en derechos fundamentales y libertades públicas.

Profesor-Investigador Facultad de Derecho Tijuana, Universidad Autónoma de Baja California, México.

Miembro del SNI, CONACYT y de la “Society of Legal Scholars”.

ORCID: orcid.org/0000-0002-2267-5629

Correo electrónico: isaac.depaz@uabc.edu.mx

**DIEGO ISAAC AMADOR MAGAÑA

Estudiante de la Maestría en Ciencias Jurídicas (PNPC), Facultad de Derecho, Campus Tijuana, Universidad Autónoma de Baja California, México.

ORCID: orcid.org/0000-0002-5659-2258

Correo electrónico: amador.diego13@uabc.edu.mx