

## DOCUMENTO DE TRABAJO

### Índice de letalidad 2008-2014: Disminuyen los enfrentamientos, misma letalidad, aumenta la opacidad.<sup>1</sup>

Carlos Silva Forné<sup>2</sup>

Catalina Pérez Correa<sup>3</sup>

Rodrigo Gutiérrez Rivas<sup>4</sup>

*Desde el lugar en el que se encontraba V23, refiere haber visto a tres militares: uno que se encontraba en frente de la camioneta gris, que estaba pegada al muro izquierdo de la bodega (norte), otro que estaba cercano al muro y a la bodega que portaba una lámpara, y un tercero que salió desde el interior del cuarto al que ingresaron a las personas rendidas, junto con uno de los jóvenes; él los llevaba hacia el militar que tenía la lámpara, les preguntaban de dónde eran, su edad, su apodo, y posteriormente, les disparaban. Ella pudo escuchar cómo se quejaban.*

**CNDH, recomendación 51/2014**

## Introducción

El 30 de junio de 2014, diversos medios reportaron un enfrentamiento entre elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y presuntos miembros de la delincuencia organizada en la comunidad de San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México. El saldo del enfrentamiento fue de 22 civiles muertos, entre los que se encontraba una adolescente de 15 años. Tras realizar las diligencias correspondientes, la procuraduría del Estado de México afirmó, a través de un comunicado (Ferri, 2014), que el intercambio de disparos fue proporcional entre ambos bandos. El 9 de julio, ante la aparición de una testigo presencial, la Revista Esquire reportó que las muertes ocurridas en Tlatlaya podrían tratarse de privaciones arbitrarias de la vida por parte de Ejército Mexicano. El reportaje dio pie a diversas indagaciones, incluida la apertura de una investigación por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El 21 de octubre, a

---

<sup>1</sup> Agradecemos la colaboración de Karen Silva, Fernando Gómez y José Luis Torres.

<sup>2</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

<sup>3</sup> Investigadora del Departamento de Estudios Jurídicos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

<sup>4</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

través de la recomendación 51/2014, el organismo señaló que, dadas las investigaciones realizadas, podía afirmarse que existió la privación ilegal de la vida y la alteración de la escena del crimen por parte de los miembros del Ejército, *“con la intención, muy probablemente, de simular que las muertes habían ocurrido en un contexto de enfrentamiento”* (CNDH, 2014).<sup>5</sup> El 26 de septiembre, como respuesta ante la presión nacional e internacional, el Secretario de Gobernación afirmó que, de tratarse de privaciones ilegales de la vida, era una excepción y no una práctica común del Ejército (Reforma, 26 de septiembre de 2014).

Tres años antes, en 2011 los autores del presente texto realizamos un estudio que evaluaba el uso y abuso de la fuerza letal por parte de las fuerzas federales (Silva, Pérez Correa y Gutiérrez, 2012). Nuestro interés y preocupación entonces, como ahora, se originó por la presencia diaria de notas de prensa en las que, en el marco de la guerra contra las drogas y a partir de reportes oficiales, se daba a conocer que elementos del Ejército (o la Policía Federal o la Marina) habían sido agredidos y ello suscitaba enfrentamientos con un habitual saldo de muchos agresores muertos y pocos heridos. Lo anterior ocurría en el contexto de un creciente uso de las fuerzas federales, especialmente del Ejército, para tareas de seguridad pública local.

Han transcurrido 4 años desde la realización del pasado estudio y un cambio de administración a nivel presidencial. Enrique Peña Nieto inició su gobierno con un discurso menos belicoso que el que caracterizó al gobierno de Felipe Calderón. Dicho cambio discursivo parecía implicar un gradual retiro de los elementos del Ejército mexicano de las labores de seguridad pública. Sin embargo, el caso de Tlatlaya, Apatzingán y Ecuandureo/Tanhuato, han traído nuevamente al debate público preocupaciones sobre el uso excesivo de la fuerza letal por parte del Ejército y otras fuerzas federales.

En este marco, nos propusimos actualizar la información sobre muertes y heridos en enfrentamientos en los que participaron miembros de las de fuerzas federales (Policía Federal, Ejército y Marina). Para ello, como se explica adelante, construimos nuevamente una base de

---

<sup>5</sup> El organismo también afirmó que *“además de las violaciones a derechos humanos cometidas por personal militar que participó en los hechos, este Organismo Nacional logró acreditar la tortura y agresiones sexuales cometidas por parte de personal adscrito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de México [...] así como diversas irregularidades durante la integración de la carpeta de investigación.”* (CNDH, 2014, punto 118).

datos a partir de reportes de prensa y solicitamos información sobre el tema a las distintas instituciones de seguridad federal (Policía Federal, Ejército y Marina).

Los resultados, aunque alentadores en algunos aspectos, advierten una situación general de preocupación. Encontramos que aunque en la presente administración ha habido un menor número de enfrentamientos y muertos en enfrentamientos en comparación con la administración anterior, no puede decirse lo mismo de su letalidad, que se mantienen para todo el país en valores altos y preocupantes. Esto es cierto especialmente en algunas entidades como Guerrero y Zacatecas donde el índice de letalidad alcanza valores muy elevados. Asimismo, la Policía Federal alcanza un índice muy elevado en 2013, a partir de cifras oficiales, lo que obliga a preguntarse por el desempeño de ésta institución durante la presente administración. Por último, encontramos una creciente opacidad por parte de la SEDENA, lo que implica una señal de alarma más dado el contexto de violencia y los recientes enfrentamientos que han dejado saldos de muchos civiles muertos y pocos heridos como el de Tlatlaya, Estado de México o el de Rio Bravo, Tamaulipas.

Este texto se divide en 5 partes. En la primera, presentamos algunas precisiones metodológicas; en la segunda presentamos los principales resultados del estudio; en la tercera relatamos las dificultades para conseguir información mínima que permitan un análisis del uso de la fuerza letal por parte del Estado; en la cuarta, presentamos el marco legal que actualmente rige el uso de la fuerza letal y, finalmente, concluimos con algunas reflexiones finales sobre la información y el análisis realizado.

#### **a) Precisiones metodológicas**

En principal indicador analizado en el estudio anterior fue la relación de civiles muertos sobre civiles heridos en enfrentamientos. Nombramos este último indicador índice de letalidad, siguiendo la terminología de Ignacio Cano (1997, 2003, 2010) para estudios en Brasil. El estudio de esta relación tiene también antecedentes en trabajos de Paul Chevigny (1987, 1991, 1993) y ha sido retomada en Argentina (Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, 2002, Máximo Sozzo, 2002, Verónica Aimar et al, 2005) y Venezuela (Christopher Birkbeck y L. Gerardo Gabaldón, 2002).

El índice de letalidad, en el pasado estudio se calculó a partir de información de prensa para el período enero 2008 a mayo 2011.<sup>6</sup> Durante dicho período el Ejército tuvo un saldo de 9.1 civiles

---

<sup>6</sup> Para ver la metodología de construcción de la base véase (Silva, Pérez Correa y Gutiérrez, 2012).

mueritos por cada civil herido en enfrentamientos, la Policía Federal 2.6 civiles muertos por cada civil herido y la Marina 17.3 civiles muertos por cada herido (aunque está última con muy pocos casos reportados en prensa durante el período). Por las limitaciones en cobertura y posibles sesgos de la fuente utilizada<sup>7</sup> se compararon los resultados que arrojaba la base de prensa con datos proporcionados por la Secretaría de la Defensa (en adelante, SEDENA) obtenidos vía acceso a la información<sup>8</sup>.

De acuerdo con los datos proporcionados por dicha Secretaría, el índice de letalidad era más bajo para el mismo período (6.3) si se comparaba con los datos de prensa, pero de valores inferiores a 3 en 2008 y 2009 se duplicaba y más para los años 2010 (6.8) y 2011 (6.5), y en algunas entidades federativas como Tamaulipas y Guerrero el índice de letalidad del Ejército en 2011 alcanzó valores de 10.15 y 9.4 respectivamente (Silva, Pérez Correa y Gutiérrez, 2012, 59-60).

Ha sido en Brasil donde más se ha recurrido al cálculo de la relación entre civiles muertos y civiles heridos para evaluar el uso de la fuerza de las Policías Militares de San Pablo y Río de Janeiro (Chevigny: 1987, 1993; Cano: 1997, 2010). En sus estudios, Cano (2010, 37), muestra que para la Policía Militar de Río de Janeiro<sup>9</sup>, entre 1993 y 1996, el índice de letalidad fue de 3.85; sin embargo, al interior de las favelas con personas de raza negra o mulata, el índice alcanzaba entre 8 o 9 civiles muertos por cada civil herido en acciones policiales (Cano: 2010). De acuerdo con el autor, los índices de letalidad más elevados sugerían la existencia de ejecuciones extrajudiciales.

En nuestro anterior texto el valor del índice de letalidad del Ejército en todo el país para los años 2010 y 2011 (6.8 y 6.5), según datos de la SEDENA, fue superior al índice de letalidad general de la Policía Militar de Río de Janeiro, mientras que los valores mencionados para los estados de Tamaulipas y Guerrero fueron superiores a los de Río de Janeiro aun considerando las categorías de raza y espacio de ocurrencia que más agravan la letalidad del uso de la fuerza.

No existen indicadores únicos que permitan determinar si en una situación se llevaron a cabo

---

<sup>7</sup> La información acerca de los enfrentamientos en prensa suele privilegiar los casos más violentos con un mayor número de muertos y excluir los enfrentamientos donde sólo hubo heridos, tal sesgo aumenta el valor del índice de letalidad.

<sup>8</sup> Más de tres cuartas partes de los enfrentamientos registrados en la base de datos de prensa eran con participación del Ejército.

<sup>9</sup> El análisis se realizó principalmente a partir de información oficial contenida en reportes de incidentes policiales y reportes forenses (Cano: 2010, p36).

ejecuciones extrajudiciales o si una fuerza de seguridad en su conjunto está haciendo un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal. Para poder comprobar en un caso concreto la existencia, o no, de ejecuciones extrajudiciales debe evaluarse la información detallada sobre el acontecimiento (Alston, 2006; Alston, 2010). En este sentido, cada vez que el Estado hace un uso letal de la fuerza, es indispensable que las instituciones de procuración y administración de justicia lleven a cabo las investigaciones correspondientes. Sin embargo, en un contexto de impunidad generalizado y a falta de instituciones de procuración de justicia que eficazmente detecten e investiguen estos acontecimientos, como es el caso mexicano<sup>10</sup>, surge la necesidad de construir indicadores que permitan evaluar el uso legítimo y proporcional de la fuerza letal utilizada por parte de los distintos cuerpos de seguridad. No se trata de indicadores que por sí mismos permitan determinar la existencia de privaciones arbitrarias de la vida sino de valores que alertan sobre un contexto de preocupación y que muestran la necesidad de realizar investigaciones serias y puntuales para cada caso.

Los indicadores más utilizados a nivel internacional para evaluar el uso de la fuerza, según Adriana Loche (2010) son: a) el porcentaje de homicidios dolosos cuyo presunto responsable es un policía o miembro de otra fuerza de seguridad, b) número de civiles muertos por cada policía o miembro de otra fuerza de seguridad muerto en enfrentamientos, c) número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos. El análisis de más de un indicador otorga mayor certeza acerca del uso excesivo, o no, de la fuerza letal por parte de una fuerza de seguridad tanto para un caso específico como en general (Cano, 2003).<sup>11</sup> En este texto, analizamos la relación entre civiles muertos sobre miembros de fuerzas de seguridad muertos en enfrentamientos y la relación entre civiles muertos y civiles heridos en enfrentamientos (índice de letalidad). No analizamos el porcentaje de homicidios dolosos cuyo responsable es un miembro de una fuerza de seguridad por no contar con dicha información.

Construimos nuestro análisis a partir de dos fuentes: A) información proporcionada vía INFOMEX

---

<sup>10</sup> Véase por ejemplo, México Evalúa, 2012 y United States Department of State, 2015.

<sup>11</sup> A los anteriores indicadores es posible agregar otros: d) número de civiles muertos por la policía dividido por el número de policías, e) número de civiles muertos por la policía dividido por el número de arrestos realizados, f) número de civiles muertos por la policía dividido por el número de habitantes; g) número anual de balas disparadas dividido por número de policías, h) número anual de balas disparadas dividido por número de arrestos, i) número anual de balas disparadas dividido por el número de armas incautadas; j) indicadores forenses de víctimas de uso letal de la fuerza policial como disparos en la espalda, la cabeza o a quemarropa (Cano, 2003).

por la Policía Federal, la SEDENA y la Marina sobre el número de enfrentamientos de las dependencias con grupos de delincuencia organizada, así como el número de civiles muertos, heridos y detenidos y personal militar muerto y herido en dichos enfrentamientos del 2007 al 2014.<sup>12</sup> B) Asimismo, se elaboró una base de datos a partir de información de prensa<sup>13</sup> sobre enfrentamientos entre fuerzas federales y presuntos miembros de la delincuencia organizada durante el mismo período. En este caso, es importante tomar en cuenta que la información de prensa, por sus criterios de selectividad, suele tener un sesgo al alza de los indicadores que analizamos. Por ello, es importante utilizar dicha información con cautela y compararla con los datos oficiales. A diferencia del estudio anterior -y como mencionamos más adelante- en esta ocasión encontramos importantes dificultades para obtener información sobre la actuación de la SEDENA, lo que apunta hacia una mayor opacidad de la institución.

## **b) Resultados**

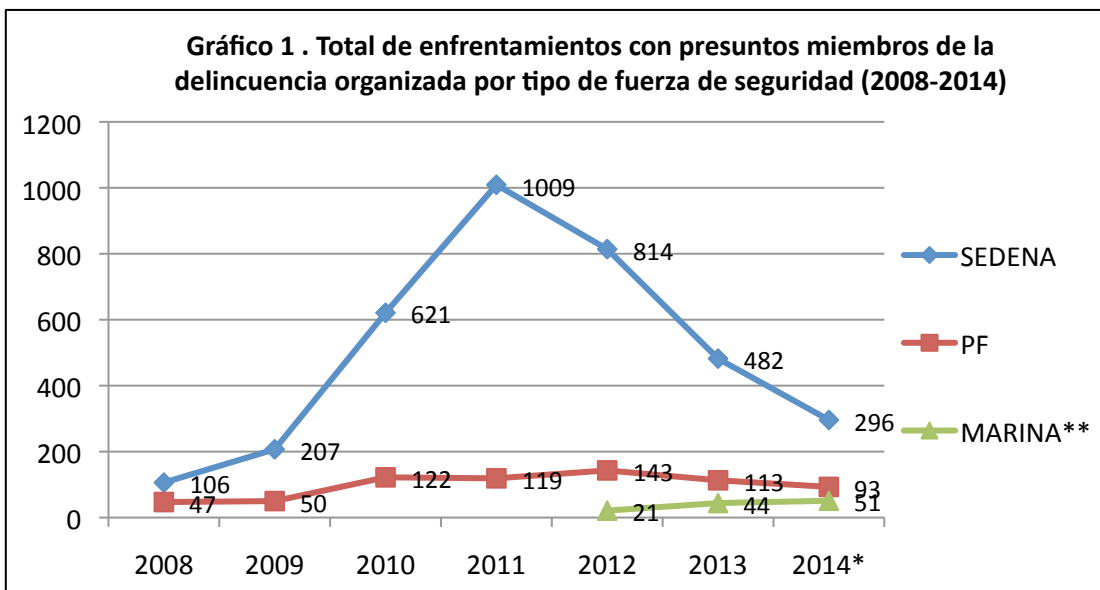
Los principales resultados se presentan divididos en: 1) evolución del número de enfrentamientos durante el período 2008-2014, 2) número de civiles muertos sobre número de miembros de fuerza de seguridad muertos en enfrentamientos, 3) índice de letalidad por fuerza de seguridad y su evolución durante el período 2008-2014 y, 4) índice de letalidad en algunas entidades federativas.

**1) Número de enfrentamientos de 2008 a 2014.** Existen importantes variaciones en el número de enfrentamientos a lo largo del período. El total de enfrentamientos de las fuerzas federales tuvo un crecimiento acelerado desde el 2007 al 2011 para luego descender en el 2012 e incrementarse dicha tendencia a la baja en los años 2013 y 2014. En el siguiente gráfico se pueden observar las variaciones para cada una de las fuerzas federales de seguridad.

---

<sup>12</sup> El 27 de octubre de 2014 se realizaron solicitudes de información dirigidas a las siguientes dependencias federales: Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), número de folio 0000700211714; Secretaría de Marina (SEMAR), número de folio 0001300092314 y; Policía Federal (PF), número de folio 0413100088114.

<sup>13</sup> Para la construcción de la base de datos de prensa se revisaron los archivos digitales de dos periódicos de distribución nacional: El Universal y La Jornada. Si las cifras de muertos o heridos no coincidían en los dos periódicos, se consultaba un tercero de distribución nacional –Reforma-, o un cuarto –La Crónica de Hoy. Si las cifras continuaban sin coincidir se recurría a una regla de registro por la que se debía considerar el menor número de muertos y el mayor número de heridos.



Fuente: Elaboración propia con información de solicitudes 0000700211714 (SEDENA), 0001300092314 (Marina) y 0413100088114 (Policía Federal).

\* Para el año 2014 los datos proporcionados por el Ejército y la Policía Federal fueron hasta el mes de octubre, y hasta septiembre en el caso de la Marina. Para cada fuerza se completó el total del año siguiendo la tendencia de los meses previos.

\*\*La Marina sólo brindó información para el período marzo 2012- septiembre 2014

Como muestra el gráfico, la SEDENA alcanza el máximo número de enfrentamientos en el 2011 para luego reducir dicha cifra en 70% a lo largo de los tres siguientes años. La Policía Federal, con cifras más reducidas y estables, tuvo un crecimiento desde 2008 a 2012 para luego descender 35% en dos años. Finalmente, si bien la información brindada por la Marina es limitada y su participación más reducida, el número de enfrentamientos de dicha dependencia en 2013 y 2014 fueron mayores que en el 2012.

Es tan marcado el alza de los enfrentamientos hasta 2011, casi hasta el final de la administración de Felipe Calderón, como el continuado descenso (iniciado en el 2012) en los dos primeros años del gobierno de Peña Nieto.<sup>14</sup> El acentuado descenso en los enfrentamientos de los últimos años podría ser explicado por distintas razones, por ejemplo: un menor despliegue de elementos de las fuerzas federales, variaciones en el número y características de los operativos implementados (por ejemplo la realización de retenes), así como la reconfiguración y/o desplazamientos de grupos

<sup>14</sup> La información de prensa revisada sólo captó el 15% de los enfrentamientos reportados por las cifras oficiales para el período, pero las tendencias son las mismas. En el caso del Ejército se registraron 26 enfrentamientos en el 2008, la cifra aumentó hasta 129 en el 2011 para luego descender a 43 en el 2014.

delincuencias a regiones o tareas que propicien un menor contacto con fuerzas federales de seguridad.<sup>15</sup>

Para el caso de la SEDENA, de 2006 a 2011 hubo un contante incremento en el número de elementos desplegados en operaciones<sup>16</sup> contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, llegando a 52,690 elementos en 2011. En cambio, 2012 y 2013 muestran un descenso significativo, aumentando de nuevo ligeramente en 2014. En términos de operaciones 2009 presenta el mayor número. En 2010 y 2011, existe un descenso para luego incrementar ligeramente en 2012.

<b>Tabla 1. Elementos desplegados y operaciones contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. SEDENA 2006-2014</b>			
<b>Año</b>	<b>Elementos desplegados (promedio)</b>	<b>Año</b>	<b>No. de operaciones</b>
2006	37,253	—	—
2007	45,000	2007	28
2008	45,106	2008	56
2009	48,650	2009	98
2010	49,650	2010	89
2011	52,690	2011	87
2012	49,650	2012 Noviembre	92

<sup>15</sup> Eduardo Guerrero (2015), sugiere que la “disminución de la incidencia delictiva puede estar relacionada con el desplazamiento de la violencia del crimen organizado fuera de las principales zonas metropolitanas del país.” Esto, posiblemente implicaría un menor contacto con los cuerpos de seguridad –y por tanto menor incidencia en el número de enfrentamientos-.

<sup>16</sup> En respuesta a solicitud de información número 0000700211414, en la que se solicitó el número de operativos, la SEDENA respondió “El personal de esta Secretaría no realiza operativos, toda vez que de conformidad con los artículos 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2º de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los estados y municipios, por lo que esta Secretaría sólo actúa en coadyuvancia previa solicitud expresa y motivada de esas autoridades. Este instituto armado realiza sus actividades para defender la integridad, la independencia y soberanía de la nación, mediante la protección y vigilancia del territorio y espacio aéreo nacionales, así como, mediante actividades para reducir los índices de violencia en el país, en el cual se incluye la seguridad a instalaciones estratégicas, tareas de erradicación e intercepción en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, así mismo en apoyo a la seguridad pública, fortalecimiento de identidad nacional, servicio militar nacional, protección al medio ambiente y recursos naturales, aplicación del plan III-E y labor social”. En esa solicitud aportó información sobre operaciones realizadas.



2013	34,529	2012(dic)-2014(dic)	14
2014	35,615		

Fuente: Elementos desplegados: SEDENA, respuesta a solicitud de información folio 0000700211414. Operativos: 2007-2012: Secretaría de la Defensa Nacional, respuesta a solicitud de información folio 0000700008513; 2012-2014: Secretaría de la Defensa Nacional, respuesta a solicitud de información folio 0000700211414. Para el período diciembre 2012 a diciembre 2014 la información oficial se dio de forma agregada, reportando solo 14 operaciones, una cifra llamativamente menor a la de los años anteriores. Queda abierta la interrogante acerca de un posible cambio en la definición del término “operaciones” u otras razones que explicaran tan marcado descenso.

El descenso en el número de elementos desplegados desde 2012 y de operaciones desde 2013 corre en paralelo con el descenso del número de enfrentamientos por parte del Ejército. Sin embargo, estudiar estas relaciones requiere de mayor información y queda fuera del alcance de este texto.

La disminución del número de enfrentamientos trajo consigo, de forma esperable, menores totales de muertos y heridos en todo el país como consecuencia de tales eventos. El total de presuntos delincuentes muertos por el Ejército en enfrentamientos (según las cifras aportadas por la SEDENA) ha pasado de 1297 en el 2011 y a 459 en 2013.<sup>17</sup> Esta disminución es un resultado que se mueve en una dirección deseada. Sin embargo, lo anterior no implica un cambio en otros indicadores acerca del uso de la fuerza letal, que se mantienen en valores preocupantes.

## **2) Relación civiles muertos/ miembros de fuerzas federales muertos en enfrentamientos**

De acuerdo con Paul Chevigny (1991), la muerte de más de diez o quince civiles por cada agente de seguridad fallecido en enfrentamientos sugiere que la fuerza letal se está utilizando más allá de lo necesario. Los resultados para México en el período analizado son:

<sup>17</sup> Tomamos la cifra de civiles muertos del 2013 ya que la SEDENA solamente informó datos de muertos y heridos del año 2014 hasta el mes de marzo. Con relación a los datos de prensa la tendencia es similar a los datos de la SEDENA, el total anual de civiles muertos en enfrentamientos con el Ejército pasa de 653 en el 2011 a 238 en el 2014. Las cifras de civiles muertos en enfrentamientos correspondientes a la revisión de prensa son alrededor del 50% de las cifras oficiales, remarcando la selectividad de la prensa de los casos más violentos.

<b>Tabla 2: Civiles muertos / policías o soldados muertos en enfrentamientos (2008-2014)</b>		
	<b>Policía Federal</b>	<b>Ejército</b>
2008	1.1	5.1
2009	2.6	17.6
2010	3.5	15.6
2011	9.4	32.4
2012	10.4	23.5
2013	6.7	20.0
2014	5.1**	5.4*

Fuente: Elaboración propia con información de solicitudes 0000700211714 y 0413100088114

\* En 2014, el Ejército reportó datos sobre muertos y heridos en enfrentamientos de enero al 5 de abril del 2014.

\*\* La Policía Federal reportó datos de muertos y heridos en enfrentamientos de enero a octubre del 2014

Para la Policía Federal, la relación de civiles opositores/policías muertos aumenta hasta alcanzar su valor más alto en el año 2012 (10.4) y luego desciende en los dos primeros años de la actual administración. Sin embargo, los datos de prensa muestran un aumento del valor del indicador en 2014 y no la disminución que muestran los datos oficiales. Las cifras de prensa siguen una tendencia similar de aumento de la relación civiles muertos /policías muertos en enfrentamientos desde 2008 (2.4) hasta 2012 (16.2), pero si bien en el 2013 el valor desciende a 7.2, vuelve a aumentar para el 2014 llegando a 17 civiles muertos por cada policía muerto en enfrentamientos.<sup>18</sup>

Para el Ejército, de acuerdo con datos oficiales, el valor más elevado del indicador ocurre en 2011 (32.4). Sin embargo, desde 2009 hasta 2013 se supera el umbral de preocupación de más de quince civiles muertos por cada miembro de la fuerza de seguridad muerto señalado por Chevigny. El descenso de la relación civiles muertos/soldados muertos en enfrentamientos en el 2014 debe ser tomado con reserva, ya que la SEDENA sólo brindó información del primer trimestre del año (tal como se explica más adelante) por lo que, por ejemplo, el caso Tlatlaya quedó fuera de la información brindada.

<sup>18</sup> El número de civiles muertos es menor en 2013 y 2014 en comparación con los picos de 2011 y 2012, pero llama la atención que las cifras oficiales de la PF señalen menos civiles muertos en enfrentamientos en el 2014 (41) que los registrados en el seguimiento de prensa nacional (51) que considera un número sensiblemente menor de enfrentamientos. Este último dato subraya la necesidad de continuar obteniendo información de diversas fuentes para la construcción de éste y otros indicadores y comparar su evolución en los próximos años.

Si recurrimos a la base de datos de prensa para la SEDENA, la información muestra un importante aumento, con oscilaciones, del indicador desde 2008 (5.5) hasta 2012 (42.1), cuando alcanza su valor más alto. En el primer año de la presente administración (2013), la relación de civiles muertos sobre soldados muertos en enfrentamientos, según la prensa disminuye a 18.8. Pero en 2014, cuando se deja de brindar datos oficiales, el valor del indicador alcanza a 53 civiles muertos por cada soldado muerto en enfrentamientos (un total de 159 civiles y 3 soldados fallecidos en enfrentamientos). Como ya mencionamos, la información de prensa suele sobreestimar los indicadores que analizamos. Sin embargo, ante la ausencia de información oficial, estos datos son casi los únicos disponibles para estudiar el uso de la fuerza letal.

La información oficial entregada por la Secretaria de Marina (o Marina) presenta problemas que no nos permiten construir los indicadores que estamos analizando.<sup>19</sup> Si consideramos la información de prensa, el valor de la relación entre civiles muertos sobre marinos muertos en enfrentamientos es siempre muy elevado. Incluso en 2010 y 2013 no puede calcularse la relación porque no se registraron marinos fallecidos (en 2010 se reportaron 50 civiles muertos en enfrentamientos y 33 en 2013). Los valores de la relación para los demás años son: 24 para 2009, 34.3 para 2011, 36 para 2012 y 74 para 2014. Se trata pues de valores muy elevados que se han mantenido en los dos años de la nueva administración, alcanzando incluso su mayor valor en 2014.

### **3) Índice de letalidad de las fuerzas federales 2007-2014**

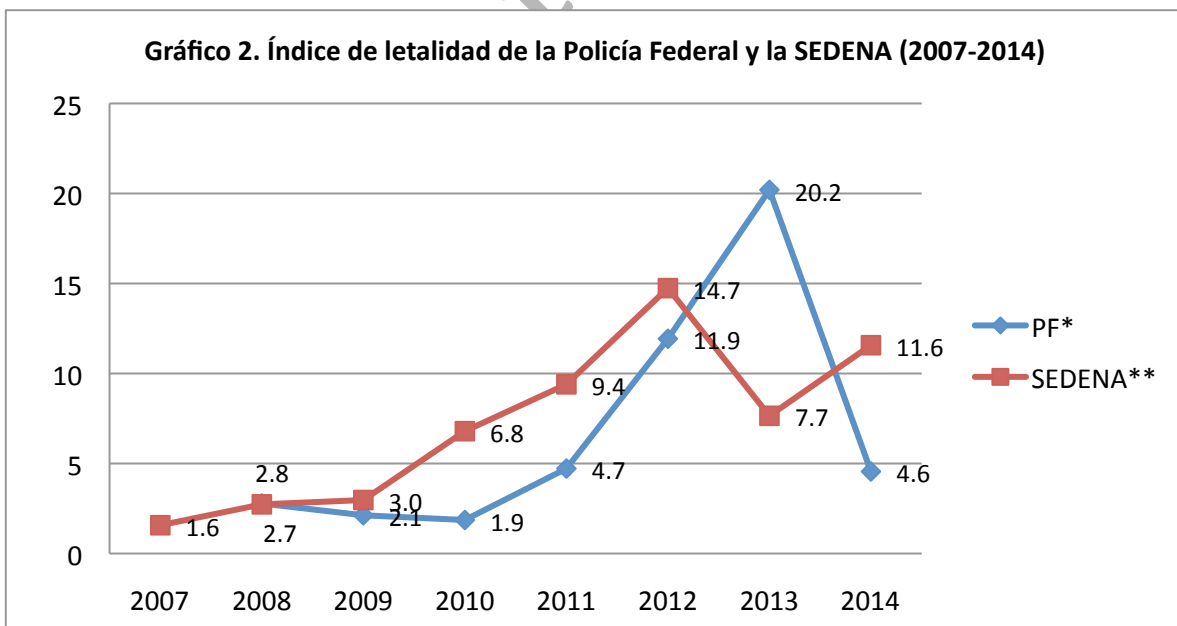
El índice de letalidad, como se mencionó, es el número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos. Se esperaría que en enfrentamientos entre civiles y cuerpos de seguridad, el número de muertos no sobrepasara por mucho al de heridos y por tanto que el valor del índice no fuera muy superior a uno. Incluso, la literatura médica, al analizar el uso de armas convencionales en conflictos armados invierte el índice para reportar heridos sobre muertos, por ser más comunes los primeros que los segundos en contextos de guerra. Así por ejemplo, de acuerdo con Coupland

---

<sup>19</sup> La SEMAR brindó información sobre los enfrentamientos en los que participó desde marzo 2012 a septiembre 2014. Sin embargo, en el 90% de las casillas correspondientes a la variable "personal naval muerto" y en el 85% de las casillas de la variable "civiles heridos" el oficio de respuesta coloca las letras "s/d" (sin datos). Los casos con información completa son marginales. Solamente a título ilustrativo, si se utilizara la información considerando las casillas "sin datos" como el valor cero de la variable, la relación entre civiles muertos y marinos muertos para el período 2012-2014 sería de 56. Un valor sumamente elevado del indicador, pero incluso inferior al resultado que se obtiene de la base de prensa de 71.5 civiles muertos por cada marino muerto en enfrentamientos durante el mismo período.

& Meddings (1999), la guerra de Vietnam tuvo una relación de 4 heridos por cada muerto durante los años de 1964 a 1973 y el conflicto entre Israel y Líbano tuvo un índice de 4.5 heridos por cada muerto en 1982. El índice en cambio se invierte cuando se trata de crímenes de guerra o tiroteos contra civiles (*shootings*). Los autores reportan casos como la masacre de Wah Mee en Seattle que dejó un saldo de 13 personas muertas y cero heridas o el tiroteo en un MacDonaldis de San Ysidro, California en 1984 que causó la muerte de 21 personas y 11 heridos dando un índice de 1.9. Otros datos coinciden en que, en contextos de guerra, el número de muertos no supera al número de heridos. De acuerdo con la Agencia de Inteligencia de la Defensa de EU (DIA), durante la guerra del golfo hubo 300,000 militares iraquíes heridos y 100,000 muertos. Eso significa un índice de 3 heridos por cada muerto (Crawford, 2013).

Los datos analizados para las fuerzas federales mexicanas muestran índices de letalidad sumamente altos. A partir de los datos oficiales calculamos que para todo el período 2007-2014 la Policía Federal tiene un saldo en enfrentamientos de 4.8 civiles muertos por cada civil herido, mientras que en el Ejército llega a 7.9. Sin embargo, los valores del índice para cada una de las corporaciones tuvieron una importante variación durante el período, tal como se observa en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia con información de solicitudes 0000700211714 y 0413100088114

\* En 2014 la información sobre muertos y heridos en enfrentamientos con la Policía Federal es solamente del mes de enero a octubre.

\*\* En 2014 la información sobre muertos y heridos en enfrentamientos con el Ejército es solamente del mes de enero al 5 de abril.

En el caso del Ejército el índice de letalidad fue creciendo año con año desde 2007 (1.6) hasta 2012 (14.7), en lo que parece ser un aprendizaje sobre el uso de la fuerza letal durante los años de la administración de Felipe Calderón. En los dos primeros años del gobierno de Peña Nieto, el índice de letalidad del Ejército disminuye a 7.7 en 2013, pero luego se incrementa alcanzando en 2014 un valor de 11.6 muertos por cada herido. Nuevamente es importante hacer notar que para 2014 se trata de información del primer trimestre del año por lo que debe ser usada con cautela.

Si consideramos la base de datos de prensa, el índice de letalidad del Ejército crece desde 2008 (3.4) hasta 2011 (19.5) y luego comienza a descender, aunque sigue permaneciendo en valores elevados: 16.1 en 2012, 11.8 en 2013 y 7.3 en 2014. Es decir, si bien los cálculos en base a la información de prensa no siguen año por año la tendencia de los datos oficiales, si se comportan en términos generales de manera similar.

Año	SEDENA			Policía Federal			Marina*		
	Civiles muertos	Civiles heridos	Índice de letalidad	Civiles muertos	Civiles heridos	Índice de letalidad	Civiles muertos	Civiles heridos	Índice de letalidad
2008	44	13	3.4	44	19	2.3			
2009	95	24	4.0	74	17	4.4	24	6	4.0
2010	327	40	8.2	35	9	3.9	50	2	25.0
2011	526	27	19.5	92	3	30.7	103	7	14.7
2012	370	23	16.1	162	13	12.5	36	1	36.0
2013	225	19	11.8	65	16	4.1	33	2	16.5
2014	168	23	7.3	51	2	25.5	74	1	74.0
<b>Total</b>	<b>1755</b>	<b>169</b>	<b>10.4</b>	<b>523</b>	<b>79</b>	<b>6.6</b>	<b>320</b>	<b>19</b>	<b>16.8</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de notas de prensa 2008-2014

\*En 2008 no se encontraron enfrentamientos con participación de la Marina.

El resultado en ambos casos –información oficial y de prensa- es que la letalidad en enfrentamientos de la SEDENA tuvo su valor más elevado en 2011 y 2012, pero el descenso posterior aún arroja valores elevados del índice en un contexto donde la información oficial se cierra al escrutinio público.

En el caso de la Policía Federal, el índice de letalidad en enfrentamientos a partir de datos oficiales mantuvo valores bajos hasta el año 2010 para luego crecer vertiginosamente no solamente hasta

el fin de la anterior administración, sino hasta 2013 llegando a un valor de 20.2 civiles muertos por cada herido, un número mayor al alcanzado por el Ejército en 2012. Sin embargo, en 2014 los datos muestran un fuerte descenso del índice a 4.6 civiles muertos por cada herido.

El cálculo del índice de letalidad de la Policía Federal a partir de los datos de prensa muestra también valores bajos hasta 2010. En 2011 se dispara hasta 30.7 y luego tiene fuertes bajadas y subidas: 12.5 en 2012, 4.1 en 2013 y 25.5 en 2014. Hay que tomar en cuenta que existen pocos heridos en los enfrentamientos por lo que pequeños cambios en el denominador de un año al siguiente hacen variar significativamente el valor del índice. Sin embargo, el comportamiento general es similar: un claro aumento luego del 2010 y posteriormente aumentos o descensos sin consolidar una clara tendencia a la baja.

Con respecto a la Marina, como ya mencionamos, la información oficial no permite calcular el índice de letalidad ya que en la columna correspondiente a “civiles heridos” señaló “sin datos” en 85% de los enfrentamientos reportados. Si consideramos la información de prensa el índice de letalidad ha permanecido siempre en valores muy elevados: 25 en 2010, 14.7 en 2011, 36 en 2012, 16.5 en 2013 y 74 en 2014. Sería necesario contar con mejores datos oficiales debido a los posibles sesgos de prensa; sin embargo, con base en ellos, el índice de letalidad de la Marina alcanza valores que apuntan hacia posibles ejecuciones extrajudiciales.

#### **4) Índice de letalidad en algunas entidades federativas**

Como se desprende de todo lo anterior, es claro el aumento del índice de letalidad del Ejército y de la Policía Federal durante los años de la administración de Felipe Calderón. En los dos primeros años de la actual gobierno, y en el contexto de un decremento significativo del número de enfrentamientos con presuntos miembros de la delincuencia organizada, la letalidad de las fuerzas de seguridad federales para todo el país muestra: a) una posible tendencia a la baja en el caso de la SEDENA, pero aún con valores elevados en un contexto de mayor opacidad, b) grandes variaciones en el índice de la Policía Federal que alcanza para el 2013 un valor más elevado que el alcanzado por la SEDENA en 2012, y c) la Marina con resultados siempre preocupantes a partir de los datos de prensa (y una información oficial que en términos prácticos es inexistente).

Si analizamos la información de algunas entidades federativas donde ha existido mayor presencia de fuerzas federales, la persistencia de focos de preocupación bajo la actual administración queda plenamente subrayada. Desde enero del 2013 a marzo del 2014 (la SEDENA brindó información sobre muertos y heridos hasta marzo del 2014), el Ejército mató a 540 civiles opositores en enfrentamientos e hirió a 67, un índice de letalidad de 8. En la siguiente Tabla presentamos muertos, heridos y el índice de letalidad para algunas entidades seleccionadas donde hubo un número importante de muertos en enfrentamientos durante el mismo período.

<b>Tabla 4. Enfrentamientos, civiles muertos y heridos e índice letalidad de la SEDENA en entidades federativas seleccionadas. (Enero 2013 – 5 de abril 2014).</b>				
Entidad federativa	Número de enfrentamientos	Opositores muertos en enfrentamientos	Opositores heridos en enfrentamientos	Índice de letalidad
Tamaulipas	309	190	32	5.9
Guerrero	67	79	3	26.3
Zacatecas	24	58	1	58
Veracruz	18	49	3	16.3
Coahuila	25	45	2	22.5
Estado de México	17	30	1	30

Fuente: Elaboración propia con información de solicitud 0000700211714

En Tamaulipas hubo el mayor número de muertos en enfrentamientos, con un índice de letalidad de 5.9. No se trata de un valor “bajo” para un indicador cuyo estándar señala que debe ser cercano a la unidad, ni significa que en dicho contexto no pudo haber un uso indebido y desproporcionado de la fuerza. El número parece bajo porque en los restantes estados casi no hay civiles heridos como saldo de los enfrentamientos.

Destacan el número de muertos y el índice de letalidad de estados como Guerrero y Zacatecas. En el Estado de México, según cifras de la SEDENA, durante 2013 y hasta marzo del 2014 hubo enfrentamientos en los que participó el Ejército donde murieron 30 opositores y hubo un solo herido, tres meses más tarde en Tlatlaya se sumarían 22 muertos más y ningún herido.

Para la Policía Federal el número de muertos y heridos en enfrentamientos es menor en comparación con el del Ejército, pero para el período enero 2013 a octubre 2014 su índice de letalidad es más elevado: 10.1 (141 muertos y 14 heridos), una cifra preocupante para un fuerza

policial con un perfil militarizado. En la siguiente Tabla seleccionamos algunos estados del país con el número de muertos, heridos y el índice de letalidad de la Policía Federal.

<b>Tabla 5. Opositores muertos y heridos e índice letalidad de la Policía Federal en entidades federativas seleccionadas. Enero 2013 - marzo 2014</b>				
Entidad federativa	Número de enfrentamientos	Civiles muertos en enfrentamientos	Civiles heridos en enfrentamientos	Índice de letalidad
Tamaulipas	88	55	7	7.9
Michoacán	42	32	4	8
Zacatecas	9	14	0	-
Guerrero	17	17	0	-

Fuente: Fuente: Elaboración propia con información de solicitudes 0413100088114

### **c) Evaluación de uso de la fuerza y transparencia**

Cómo ya se mencionó, no existen valores límites únicos que permitan determinar si en una situación específica se usó o no la fuerza letal de forma proporcional y razonable, ni tampoco para evaluar el comportamiento de un cuerpo de seguridad en general. Por ello, es fundamental poder contar con toda la información necesaria que permita evaluar el uso de la fuerza de forma más precisa. En este texto, utilizamos dos indicadores como herramienta de aproximación al uso de la fuerza letal de los cuerpos federales de seguridad: número de civiles muertos por cada policía o miembro de otra fuerza de seguridad muerto en enfrentamientos y, número de civiles muertos por cada civil herido en enfrentamientos (índice de letalidad). Para construir estas indicadores solicitamos información a las diversas dependencias: SEDENA, MARINA y Policía Federal

La primera respuesta que obtuvimos por parte de la SEDENA señalaba que no podía dar información sobre civiles muertos y heridos en enfrentamientos debido a que:

*“El personal de esta Secretaría después de repeler una agresión, se limita únicamente a preservar el lugar de los hechos, y una vez que hacen presencia las autoridades competentes, se desliga de los procesos e investigación correspondientes. [...] Por lo anterior [...] se le sugiere canalizar su solicitud a la unidad de enlace de la Procuraduría General de la República, a fin de que le proporcione la información que requiere, ya que los datos que solicita, se encuentran dentro de las atribuciones exclusivas de citada Procuraduría.”*



Con motivo de lo anterior realizamos una solicitud de información a la **Procuraduría General de la República**, (folio 0001700326814), requiriendo la misma información. En esta solicitud se hizo hincapié en lo referido por la SEDENA en su respuesta. La PGR respondió que únicamente contaban con la siguiente información:

**Tabla 6. Información sobre civiles muertos, detenidos y heridos en enfrentamientos**

Periodo	Dic. 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Enfrentamientos	0	0	0	0	1	0	1	0	3
Civiles muertos	0	0	0	0	2	0	6	0	34
Detenidos	0	0	0	0	4	0	2	0	14
Lugar de enfrentamiento	No	No	No	No	Nuevo León	No	Tamaulipas	No	Luvianos, Estado de México Tihuatlán, Veracruz Tlatlaya, Estado de México

Fuente: PGR, solicitud folio 0001700326814

Es decir que mientras que en 2012 la SEDENA reportó 814 enfrentamientos y la Policía 142, la PGR reporta tener conocimiento de 1. En 2013, mientras que la SEDENA reporta 482 enfrentamientos y la Policía Federal reporta 113, la PGR afirma no tener ningún registro de enfrentamiento. A la vez, en 2014 reporta 3 enfrentamientos que coinciden con aquellos eventos que tuvieron mayor cobertura mediática.

Interesa señalar que se interpuso un recurso para impugnar la contestación ofrecida por la SEDENA. En su oficio de respuesta, la dependencia proporcionó la información sobre “presuntos agresores muertos y heridos consecuencia de agresiones contra personal militar” del año 2007 al 5 de abril de 2014, señalando que:

*“...a partir del 06 de abril de 2014, ya no se le da continuidad a dicha estadística, en relación de no ser necesaria para esta Dependencia del Ejecutivo Federal, debido a que, como ya se le indicó con anterioridad, el personal de esta Secretaría después de repeler una agresión, se limita únicamente a preservar el lugar de los hechos y una vez que hacen presencia las autoridades competentes, se desliga de los procesos e investigación correspondientes.”*

Sin duda, una de las principales preocupaciones que surgen de este estudio es la decisión por parte de la SEDENA de no continuar recabando la información sobre su actuar, durante los enfrentamientos. Esta decisión vulnera el principio de transparencia que exige que los órganos del Estado den a conocer sus actuaciones haciendo posible su evaluación. No se debe pasar por alto que el artículo 7° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que:

*Art. 7-. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:*

*[...]*

*XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.*

Por otro lado, la determinación de la SEDENA de no recabar información también resulta violatoria de las leyes que rigen el uso de la fuerza por parte de las instituciones federales. El Manual del Uso de la Fuerza de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas en su artículo 14 señala que **después de una agresión y:**

*1. Cuando en el lugar de los hechos resultaran personas civiles o militares muertos o heridos, y se encuentre presente la autoridad civil, se procederá:*

*[...]*

*iii. Elaborar un informe detallado del evento donde se efectuó uso de la fuerza de conformidad con las disposiciones que sobre el particular emitan ambas secretarías.*

Resulta pues contradictorio que la SEDENA afirme que la información sobre civiles muertos y heridos no es necesaria para la dependencia, cuando las leyes que regulan su actuación así lo requieren. La decisión no sólo se traduce en una violación al principio de legalidad y transparencia sino también al derecho a la vida. Como ha expresado la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de Naciones Unidas a través del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, la falta de información de los países en este tema “refleja una falta de rendición de cuentas y, por ende, una violación general del derecho a la vida” (ONU, 2014). Esto es así porque dicha información es relevante para mejorar los controles del uso de la fuerza. Y, sin dichos controles, habrá mayores incentivos para que los miembros de los cuerpos de seguridad usen la fuerza

pública, incluida la letal, de forma ilegal, desproporcionada e innecesaria.<sup>20</sup> En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos humanos ha destacado que *“los Estados deben vigilar que sus cuerpos de seguridad, a quienes les está atribuido el uso legítimo de la fuerza, respeten el derecho a la vida de quienes se encuentren bajo su jurisdicción”* (CIDH, 2007, párrafo 81).

Ante idéntica solicitud la **Secretaría de Marina**, únicamente proporcionó la información de 2012 a 2014, debido a que los datos del periodo 2006 a 2011 ya no obran en sus archivos por haberse cumplido el tiempo señalado para su conservación. Sorprende en esta respuesta que no exista información sobre la actuación de la dependencia en la administración anterior, como si el cambio de administración implicara el nacimiento de una institución distinta. Por otro lado, como ya se ha señalado, la Marina dijo no tener datos de la gran mayoría de la información solicitada, por lo que su respuesta no permite el análisis de su actuación ni representa un ejercicio de rendición de cuentas.

La **Policía Federal**, otorgó información que abarcaba el periodo de 01 de abril de 2007 al 05 de noviembre de 2014. En una solicitud diversa a la misma dependencia (Policía Federal, con número de folio 0413100104114), se solicitó que se indicara si en cada enfrentamiento participaron o estuvieron involucradas otra u otras autoridades. La respuesta de la policía Federal fue la siguiente:

La información que este Órgano Administrativo Desconcentrado proporcionó [...] únicamente es la relativa a número de enfrentamientos armados en los que ha participado esta Policía Federal con grupos de delincuencia organizada, es decir el registro de las acciones en las que los integrantes de esta Institución Policial fueron agredidos sin que hubiera intervención de otra corporación policial o de las fuerzas armadas. Por lo tanto, en dicha estadística no se encuentran consignados los enfrentamientos en los que ha participado Policía Federal en coordinación con otras instancias.

La generación y disponibilidad de información sobre el uso de la fuerza es indispensable para poder vigilar el uso de la fuerza, especialmente la letal, por parte de las autoridades.

#### **d) Marco legal en México sobre el uso de la fuerza Letal por parte de las Fuerzas de Seguridad**

---

<sup>20</sup> El prólogo del Manual del Uso de la Fuerza de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas establece que el uso de la fuerza debe de regirse *“bajo los principios de oportunidad, proporcionalidad, racionalidad y legalidad”* (SEDENA y SEMAR, 2014).

Como se explicó en nuestro anterior trabajo (Silva, Pérez Correa y Gutiérrez, 2012) el uso de la fuerza letal por parte de los funcionarios encargados de la seguridad, en el marco de un Estado de Derecho, debe tener un carácter excepcional y siempre debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos. Así ha sido establecido en los dos documentos internacionales más relevantes sobre la materia que son: el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (Código)*<sup>21</sup> y los *Principios Básicos Sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por Funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley (Principios)*.<sup>22</sup> Por lo que se refiere al carácter excepcional del uso de la fuerza letal, el artículo 3° del Código establece que “Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario”. Por su parte, los Principios también parten del principio de excepcionalidad del uso de la fuerza subrayando en el artículo 4° que los funcionarios “podrán utilizar la fuerza y armas de fuego solamente cuando otros medios resulten ineficaces”. Por lo que toca a la protección de los derechos humanos, el Código señala en su artículo 2° que “en el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas. Se encuentra una redacción similar en el apartado introductorio de los Principios cuyo séptimo párrafo establece que “el empleo de la fuerza...debe conciliarse con el debido respeto de los derechos humanos. En relación con dichos contenidos es importante subrayar que artículo 8° de este último documento establece que “No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos.

Ahora bien, en tanto que algunos de los contenidos del Código y los Principios ya se abordaron en el trabajo anterior, en esta sección, interesa analizar los esfuerzos que desde el ámbito normativo ha emprendido el Gobierno mexicano, a través de la SEDENA, para regular el uso de la fuerza letal. Centraremos nuestra atención en dos normas de reciente creación sobre la materia. La primera, expedida por la SEDENA, fue denominada *Directiva que Regula el Uso Legítimo de la Fuerza por parte del Personal del Ejército y Fuerza Armada de México (Directiva)*<sup>23</sup>. La segunda, es el *Manual*

---

<sup>21</sup> Resolución 34/169 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 17 de diciembre de 1979.

<sup>22</sup> Adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente el 7 de septiembre de 1990 en la Habana, Cuba.

<sup>23</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2012.

*de Uso de la Fuerza de Aplicación Común a las Tres Fuerzas Armadas (Manual)*<sup>24</sup>. Conviene analizar algunos de los elementos más destacados de ambos instrumentos para entender el marco legal dentro del que se está haciendo uso de la fuerza letal en el país y la relación que ello tiene con el derecho a la información y la transparencia que son los principales ejes de este trabajo.

La Directiva fue el primer documento, hoy vigente, elaborado dentro del derecho interno y conviene comenzar destacando -como lo enfatiza su artículo primero- que tiene un carácter obligatorio y debe ser observado por todo el personal del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana. Siguiendo las normas establecidas en el derecho internacional, este instrumento también comienza enfatizando que el personal militar debe respetar y proteger en todo momento los derechos humanos (art. 2°). Sin embargo, lo que aquí interesa analizar es el contenido del artículo 6° donde se encuentran establecidos los cuatro principios que deben guiar al personal militar en el uso de la fuerza que son: oportunidad, proporcionalidad, racionalidad y legalidad. En ese mismo artículo se definen de forma muy general cada uno de ellos señalando que el uso de la fuerza es oportuno cuando se utiliza en el momento que se requiere; proporcional cuando se utiliza en la magnitud, intensidad y duración necesarias para lograr el control de la situación, atendiendo al nivel de resistencia que enfrentan las fuerzas de seguridad; racional cuando el uso de la fuerza es producto de una decisión que valora objetivos perseguidos, circunstancias y capacidades tanto del Ejército como de los sujetos a controlar; y legal cuando su uso se desarrolla con apego a la normatividad y respetando los derechos humanos. Si bien se trata de definiciones con las que se busca aterrizar los mandatos establecidos en los Principios y el Código internacionales, a la vez, como puede observarse, se trata de definiciones muy generales, bastante ambiguas que dejan abiertos márgenes de discrecionalidad poco convenientes. Aún así es importante subrayar que la Directiva determina que en el uso de la fuerza se deberán siempre privilegiar las estrategias disuasivas o de persuasión, y sólo en el caso de que esté en riesgo la vida o la integridad física del personal militar o de terceros se podrá llegar al último escalón de la fuerza (art. 9, fracción IV). Por lo que se refiere al tema de la información y la transparencia, es importante subrayar, como se hizo anteriormente que el artículo 14 establece la obligación que tiene el personal militar de elaborar un informe detallado cada vez éste haga uso de la fuerza. Asimismo, cuando el uso de la misma provoque lesiones o muertes, el personal militar deberá preservar el lugar de los hechos y

---

<sup>24</sup> Publicado el 30 de mayo de 2014 en el Diario Oficial de la Federación

los indicios (art. 15). Estos elementos responden a las obligaciones fijadas en los Principios creados por Naciones Unidas cuyo artículo 11 f) exige que se “establezca un sistema de presentación de informes siempre que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley recurran al empleo de armas de fuego en el desempeño de sus funciones”. Si dicho uso se considera indebido (lo que de acuerdo con el artículo 6° supone ser inoportuno, desproporcionado o irracional), la propia autoridad militar deberá denunciarlo ante la autoridad competente (art. 16) para que se puedan deslindar las responsabilidades y aplicar las sanciones que determinen las leyes aplicables (art. 17).

Por su parte, el Manual de Uso de la Fuerza se elaboró con el objetivo explícito de dar cumplimiento a la Directiva<sup>25</sup>. En ese sentido conviene destacar que por tratarse de un Manual cuyo propósito es hacer operativa una Directiva obligatoria, éste carácter (obligatorio) también se extiende sobre el Manual, cuyos contenidos son de observancia para todo el personal de las Fuerzas Armadas.

Es en el capítulo I, apartado 3) de dicho documento donde se encuentran desarrollados los principios aplicables al uso de la fuerza. Vuelva a ser importante subrayar que en ese apartado se señala que el uso de la fuerza por parte de los integrantes de las fuerzas armadas sólo es procedente cuando sea estrictamente inevitable o indispensable, destacando por cuarta ocasión con ello el carácter excepcional del uso de la misma. Además reitera que ese uso de la fuerza se realizará en estricto apego a los derechos humanos, independientemente del tipo de agresión que las fuerzas enfrenten (3 B) . En la definición de los principios, el Manual es un poco más preciso que la Directiva. Por lo que toca al principio de la oportunidad, dicha norma establece que “se debe evitar todo tipo de actuación innecesaria cuando exista evidente peligro o riesgo para la vida de personas ajenas a los hechos”. En relación con la noción de proporcionalidad el Manual también avanza un par de criterios más allá de lo que lo hace la Directiva. Define a la proporcionalidad como la relación entre la amenaza al bien jurídico tutelado y el nivel de fuerza utilizado para neutralizarla. En otras palabras, el grado de fuerza utilizado por los agentes del Estado debe ser proporcional a la gravedad de la amenaza en que se encuentre el personal militar o la población civil ajena a los hechos. Por su parte, la gravedad de la amenaza –según el Manual-

---

<sup>25</sup> El artículo 13 de la Directiva establece que los organismos que conforman el Ejército deberán elaborar los manuales y protocolos de actuación específica que prevean las circunstancias en las que es procedente el uso de la fuerza, así como las medidas para evitar daños colaterales (sic) por el uso ilegítimo de la misma.

se determina por la magnitud de la agresión, la peligrosidad del agresor, las características de su comportamiento ya conocido, la posesión, o no, de armas y la resistencia u oposición que éstos presenten. La noción de racionalidad queda vinculada en el Manual a una decisión que debe poder primero valorar los objetivos que se persigue con el uso de la fuerza, las circunstancias de la agresión así como las características personales y capacidades del agresor. Es decir –reitera el Manual- que frente a una intención hostil, las fuerzas federales sólo pueden hacer uso de la fuerza al no poder recurrir a otro medio alternativo. Finalmente por lo que toca al principio de legalidad el Manual reitera el criterio de la Directiva sin agregar nuevos elementos; el uso de la fuerza debe apegarse a las normas vigentes y a los derechos humanos.

Es importante hacer notar que el Manual también desagrega los niveles de resistencia que se le presente a las fuerzas de seguridad así como los niveles de uso de la fuerza, dejando como ya se ha dicho el uso de la fuerza letal como el último escalón, señalando en el artículo 6° que en el uso de la fuerza se privilegiará la disuasión o persuasión sobre cualquier otro nivel. Asimismo el Manual contiene todo un artículo (14) en el que identifica acciones que constituyen un uso indebido de la fuerza señalando, por ejemplo: disparar desde o hacia vehículos en movimiento; disparar a través de puertas, paredes y ventanas hacia objetivos que no están plenamente identificados o bien disparar contra personas que sólo se encuentren causando daños materiales. En el siguiente artículo (15) se establecen un conjunto de acciones previas que las fuerzas federales siempre deben llevar a cabo cuando se prevea la posibilidad de utilizar la fuerza. Algunas de dichas acciones son: Contar con cámara de videograbación, fotográfica o instrumentos de grabación de sonido, para estar en condiciones de aportar medios de prueba fehacientes sobre la actuación del personal de las fuerzas armadas en operaciones; o bien concienciar al personal para que evite mostrar actitudes agresivas o provocadoras, tomando en cuenta que en todo momento, se deberán respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. En ese mismo artículo también se establecen un conjunto de acciones posteriores a la agresión entre las que interesa destacar: procurar o permitir la atención médica de los heridos y en su caso su evacuación a la instalación sanitaria más cercana; coordinar con las autoridades civiles correspondientes para apoyarlos en la preservación del lugar de los hechos, absteniéndose de alterarlo y evitar se tergiverse la verdad histórica y jurídica de los mismos; o bien elaborar un informe detallado del evento donde se efectuó uso de la fuerza de conformidad con las disposiciones que sobre el particular emitan ambas secretarías.

Como puede observarse en las líneas anteriores, existe un avance en el esfuerzo de armonización de las normas internas en materia de uso de la fuerza para ajustarse a los contenidos de las directivas internacionales. El gran reto que queda por delante es la implementación de las mismas, comenzando por la rendición de informes y generación de información en materia de enfrentamientos para que a partir de ello se pueda evaluar con mejores instrumentos cual es el desempeño que están teniendo las fuerzas de seguridad en su relación con el uso de la fuerza letal.

#### **e) Conclusiones**

Los índices aquí expuestos constituyen una clara señal de alarma acerca de un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal como posible patrón de comportamiento por parte de las fuerzas federales. Aunque el número total de enfrentamientos y muertos en enfrentamientos han disminuido desde el 2012, el índice de letalidad y la relación entre civiles muertos y miembros de fuerzas de seguridad muertos en enfrentamientos han permanecido elevados. Esto podría ser muestra de la inercia del aprendizaje institucional sobre el uso excesivo y desproporcionado de la fuerza letal.

En el pasado estudio concluimos que la inclusión del Ejército en tareas de seguridad pública parecía traer consigo un inevitable uso de la fuerza bajo una lógica de guerra. La conclusión, extensible a otras fuerzas militarizadas, es válida hoy como entonces. Eventos recientes como los de Tlatlaya, Apatzingan y Ecuandureo, han llamado la atención de los medios de comunicación y de la sociedad por sus elevados saldos de muertos y por la confirmación -o las dudas- acerca del uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas federales de seguridad. Los autores de este estudio compartimos esta preocupación. Sin embargo, nuestro interés no sólo está orientado a dichos acontecimientos sino también a visibilizar cada uno de los enfrentamientos donde se ha usado la fuerza con resultados letales. Estos eventos, al ser analizados de forma agregada, muestran un patrón de comportamiento de las fuerzas federales que se aleja de los estándares nacionales e internacionales que exigen que la fuerza se use respetando los principios de excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad. Aunque el índice de letalidad -y otros indicadores que hemos considerado- no son pruebas por si solas de la existencia -o ausencia- de ejecuciones



extrajudiciales, cuando se presentan sistemáticamente con valores elevados, son un indicio fuerte de una política deliberada o de una práctica normalizada del uso ilegal de la fuerza letal.

En el contexto descrito, resulta apremiante el diseño y puesta en marcha de mecanismos de control efectivos sobre el uso de la fuerza que permitan evaluar la legalidad de las actuaciones de estas instituciones. Es vital contar con la mejor información posible y que cada caso de uso de la fuerza letal por parte del Estado sea investigado a profundidad y se indaguen las circunstancias y características de su ejercicio. Sin embargo, la creciente opacidad, especialmente del Ejército, va en sentido opuesto. Ello, junto con la ausencia de un marco legal que regule debidamente el uso de la fuerza, colocan tanto a los agentes del Estado como a la sociedad en una posición de incertidumbre y riesgo. Los escasos controles que hoy tenemos se traducen en un incentivo para que se haga un uso excesivo de la fuerza. La información, como los mecanismos de control constituyen elementos clave para la salvaguarda del Estado de Derecho empezando por los derechos fundamentales de todas las personas, específicamente del derecho a la vida.

## **Bibliografía**

Aimar, Verónica et al. 2005, "Política, policía y violencia en la provincia de Santa Fe", en Máximo Sozzo (Director) *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*. Ediciones UNL, Santa Fe, Argentina.

Alston, Philip. 2006. Informe del Relator Especial, Philip Alston, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Adición, Misión a Guatemala. Disponible en <file:///E:/Base%20de%20datos%20muertos%20y%20heridos/Desum.pdf>

-----2010. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston\* Addendum Study on targeted killings. Disponible en <file:///E:/Base%20de%20datos%20muertos%20y%20heridos/A.HRC.14.24.Add6.pdf>

Birkbeck, Chistopher y Luis G. Gabaldón. 2002, "Estableciendo la verdad sobre el uso de la fuerza en la policía venezolana", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 182, Caracas, pp.47-58.

Cano, Ignacio. 1997, *Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro*. ISER.

-----2003, *La Policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Área de Seguridad Ciudadana, Santiago de Chile, en línea [www.policiaisociedad.org](http://www.policiaisociedad.org).

-----2010, "Racial Bias in Police Use of Lethal Force in Brazil", *Police and Practice*

Research, vol. 11, núm.1, pp.31-43.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2002, Violencia y enfrentamientos policiales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.

Chevigny, Paul. 1987. Police abuse in Brazil: Summary executions and torture in Sao Paulo and Rio de Janeiro (An Americas Watch report).

-----1991. "Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina", Série Dossie Núcleo de Estudos da Violencia, Universidad de Sao Paulo, núm. 2, p.10.

-----1993. Urban police violence in Brazil: Torture and Police Killings in São Paulo and Rio de Janeiro after Five Years. Americas Watch and the Center for the Study of Violence at the University of São Paulo.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación 51/2014 sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, comunidad San pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México, Disponible en

[http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2014/REC\\_2014\\_051.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2014/REC_2014_051.pdf).

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia del caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador de 4 de julio de 2007.

Coupland R. M. & Meddings D. R. 1999, "Mortality associated with use of weapons in armed conflicts, wartime atrocities, and civilian mass shootings: literature review", *BMJ*, 319(7207), pp. 407-410.

Crawford, Neta C. 2013, "Civilian Death and Injury in the Iraq War, 2003-2013", *Cost of War*, disponible en <http://costsofwar.org/sites/default/files/articles/15/attachments/Iraqciv2013.pdf>.

Ferri, Pablo. Cronología del caso Tlatlaya, en Revista Esquire, octubre 2014, disponible en <http://www.esquirelat.com/reportajes/14/10/23/Cronologia-del-caso-Tlatlaya/>

Guerrero, Eduardo. "¿Bajó la violencia?", Revista Nexos, febrero 2015, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?p=24035>.

Loche, Adriana. 2010. A letalidade da ação policial: parâmetros para análise. Tomo, Revista do Nucleo de Pos-Graduacao e Pesquisa em Ciencias Sociais, Universidade Federal de Sergipe. N° 17, p.39-56

México Evalúa. 2012, Seguridad y Justicia Penal en los estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional, disponible en: [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA\\_INDX\\_SJPE-LOW.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_INDX_SJPE-LOW.pdf)

Organización de las Naciones Unidas Informe del Relator Especial, Sr. Cristof Heyns, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, agosto 2014, A/69/150, p.28, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9750.pdf?view=1>

Reforma, "Sería una excepción el caso Tlatlaya: SEGOB", 26 de septiembre de 2014, disponible en <http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=350986&impresion=1>

Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina. Manual del uso de la fuerza, de aplicación común a las tres Fuerzas Armadas, DOF, 30 de mayo de 2014, disponible en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5346857&fecha=30/05/2014)

Silva, C; Pérez Correa, C; Gutiérrez, R. 2012. Uso de la fuerza letal. Muertos, heridos y detenidos en enfrentamientos de las fuerzas federales con presuntos miembros de la delincuencia organizada, Desacatos, Revista de Antropología Social, CIESAS, No. 40, pp47-64.

Sozzo, Máximo. 2002. "Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina", en Sandra Mayol y Gabriel Kessler (compiladores) Violencia, justicia y delito en la Argentina. Ediciones Manantial SRL, Buenos Aires, Argentina.

United States Department of State. 2015. Mexico 2014 Human Rights Report. Country Reports on Human Rights Practices for 2014 • Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/236914.pdf>

documento de trabajo