

**CONSULTA PUBLICA SOBRE REFORMAS A
LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL**

7 de junio 2011

En los proyectos de reformas a las LSN se menciona como fundamento constitucional de los cambios a la ley lo establecido en el artículo 89, fracción VI.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Área para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

A partir de este fundamento se ha ido construyendo un ámbito de actuación distinto a la seguridad nacional, entendida como la defensa del país frente a una amenaza externa, y la seguridad pública, que es la seguridad interior, una especie de zona gris de riesgos para los derechos humanos.

En la Minuta del Senado se formula una nueva definición de seguridad nacional incorporando este otro ámbito.

Artículo 1.- ...

*La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de contribuir a preservar la Seguridad Nacional, **en sus ámbitos interno y externo de competencia**; determinar la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular las actividades de inteligencia para la Seguridad Nacional y los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia*

Y en el artículo 3 fracción IV se establece una definición de seguridad interior.

IV. Seguridad Interior: La condición de estabilidad interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno.

Mientras que el proyecto formulado por Legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se reformula la definición de seguridad externa y se propone una definición de seguridad interior.

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

*I. Seguridad Nacional: la condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano para el cumplimiento de los fines del **proyecto nacional**, cuya preservación corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, mediante la aplicación de políticas, acciones, recursos y medios, incluyendo el empleo de la Fuerza Armada permanente, para prevenir o hacer frente a los obstáculos que le afecten.*

...

*III. Seguridad Interior: la condición de estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano, que permite a la población su constante mejoramiento y **desarrollo económico**, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno, con la concurrencia de los sectores social y privado.*

Estas formulaciones dan cuenta de una insuficiente claridad de que debe integrar la seguridad interior para que efectivamente se distinga de la seguridad pública. Además la seguridad interior se vincula a una idea de proyecto nacional, lo cual es inexistente y la experiencia muestra que dicho proyecto es el del gobierno en turno y no el que satisface las necesidades de la población.

En la definición de seguridad interior se alude a términos como desarrollo económico, postulado que en los hechos ha confrontado al gobierno federal y de los estados con comunidades, pues ese supuesto desarrollo se pretende hacer afectando los intereses comunitarios.

Por tanto, establecer en la LSN este nuevo ámbito de seguridad interior diferenciado de la seguridad exterior supone crear una esfera especial para dar sustento jurídico a la actuación de las Fuerzas Armadas lo que conlleva riesgos como:

Primero, pasar de lo que hasta ahora se ha planteado como una medida provisional, la participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública, se convierta en algo

permanente; pues una ley como la que se discute crea todos los incentivos para que la seguridad permanezca militarizada.

Segundo, será mucho más difícil y lenta la creación de capacidades y profesionalización en las policías civiles. No hay que olvidar que desde 1998 el entonces presidente, Ernesto Zedillo proponía que esa profesionalización era una prioridad para garantizar la seguridad de los ciudadanos.¹ Entonces el reto es buscar cómo contar con los incentivos para que realmente logremos lo que se plantea en el artículo 21 constitucional.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.

Tercero. Una vez establecida la seguridad interior se da paso a la posibilidad de declarar la existencia de afectación de la misma. Tal vez puede dar lugar a una afectación de derechos humanos, sin apearse a lo establecido en el artículo 29 constitucional, tal y como ha quedado con la reforma constitucional de derechos humanos.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona...

Este artículo prevé su aplicación en caso de perturbación grave de la paz pública y si eso no es lo que vive el país estaríamos entonces frente a la tarea de la seguridad pública, establecida en el artículo 21 constitucional.

La Seguridad Pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva...

Lo que podemos ver entonces es que la LSN pretende abrir una especie de zona gris entre lo previsto por el artículo 29 constitucional y la obligación de la seguridad pública y en donde lo que se busca es preservar el Estado, realidad que puede mistificarse y dar lugar a la represión de la población.

¹ Presentación de la *Cruzada Nacional contra el crimen y la Delincuencia organizada*, 26 de agosto de 1998.

Cuarto. El planteamiento de afectación de la seguridad interior abre la posibilidad de que ahora sean las FFAA quienes podrían coordinar las acciones y ya no quedar bajo la coordinación de la autoridad civil, tal y como lo establece la tesis de la Suprema Corte de la Nación.

Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada que en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo “por sí y ante sí”, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.²

Mientras que en el proyecto de la diputación priista, por ejemplo, se propone en el artículo 74, fracción cuarta lo siguiente.

La Declaratoria [de afectación] deberá contener:

- a) *Las medidas a adoptar, las directrices, las instancias y autoridades que apoyarán y la instancia o autoridad designada como responsable de la coordinación.*

Con base en los puntos anteriores, creo que estas Comisiones deben revisar la iniciativa de LSN desde la perspectiva de la recién aprobada reforma constitucional en materia de derechos humanos, así como asegurar que la participación de las FFAA mantenga la naturaleza de coadyuvancia a las autoridades civiles y que su actuación se equipare a la de las policías preventivas.

Este punto de vista tiene en cuenta un par de hecho recientes.

Lo planteado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos³.

² Tesis: P./J. 36/2000. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario judicial de la Federación y su Gaceta. XI, Abril de 2000, Página: 552

³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y derechos Humanos. 2009.

100. La Comisión desea insistir en una de sus preocupaciones centrales en relación con las acciones implementadas por los Estados Miembros en el marco de su política sobre seguridad ciudadana: la participación de las fuerzas armadas en tareas profesionales que, por su naturaleza, corresponden exclusivamente a las fuerzas policiales. En reiteradas ocasiones, la Comisión ha señalado que, dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno.

101. La preocupación de la Comisión frente a esta situación, que se reitera en varios países de la región, tiene que ver también con el propio funcionamiento del sistema democrático, pues en éste es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación. La historia hemisférica demuestra que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna en general se encuentra acompañada de violaciones de derechos humanos en contextos violentos, por ello debe señalarse que la práctica aconseja evitar la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna ya que acarrea el riesgo de violaciones de derechos humanos.

Lo señalado por el Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas de reciente aparición, que destaca lo siguiente:

La guerra global a las drogas ha fracasado, con consecuencias devastadoras para individuos y sociedades alrededor del mundo. Cincuenta años después del inicio de la Convención Única de Estupefacientes, y cuarenta años después que el Presidente Nixon lanzara la guerra a las drogas del gobierno norteamericano, se necesitan urgentes reformas fundamentales en las políticas de control de drogas nacionales y mundiales.

Gracias por su atención

Edgar Cortez

Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia.