

Ley de Seguridad: volver a empezar

Análisis Operativos militares sin marco legal. La minuta que aprobó el Senado y que lleva más de un año atrapada en San Lázaro no es compatible con la reforma constitucional en derechos humanos; hoy es menester desecharla y presentar un nuevo proyecto. La extensión del concepto de seguridad humana ha sido su mayor atractivo y también su principal dificultad para aplicarlo a través de políticas públicas específicas

Beatriz Ramírez Saavedra

(30 octubre 2011).- Las divergencias en torno a una eventual reforma a la Ley de Seguridad Nacional parecieran alejar la posibilidad de un acuerdo. Éstas comienzan desde el espíritu que debería orientarla.

Para el presidente Felipe Calderón, es la búsqueda de seguridad jurídica para los militares en la lucha que le declaró su gobierno al narcotráfico.

Para gran parte de los legisladores, es reglamentar la facultad que le confiere la fracción VI del artículo 89 constitucional al titular del Poder Ejecutivo federal, de utilizar a la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior de la Federación. Por lo que deberían establecerse los supuestos a satisfacer para considerar una afectación a la seguridad interior y un procedimiento para que los poderes de la Unión presten protección a los estados en caso de un trastorno interior (artículo 119 constitucional).

Para el poeta Javier Sicilia, el objeto a asegurarse no debería ser la "nación" sino los "seres humanos" o bien, la "ciudadanía".

No es posible satisfacer esas tres finalidades a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos promulgada el pasado 9 de junio y de las resoluciones del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 12 de julio de este año, sobre la no aplicabilidad del fuero militar en el caso de violación de derechos humanos de civiles por elementos de las Fuerzas Armadas y el establecimiento del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad.

Entre otras inconsistencias, en el artículo 77 de la minuta enviada por la cámara de senadores a la de diputados se dice que "el personal de las instituciones de seguridad pública y de las que conforman la Fuerza Armada permanente... deberán respetar los derechos humanos y las garantías de las personas conforme al protocolo que se establezca para tal efecto". ¿Ese protocolo será un "excluyente de responsabilidad" para los integrantes de la Fuerza Armada permanente que violenten derechos humanos de la población? Es claro que su utilidad podría ser meramente operativa, no jurídica. Su cabal cumplimiento podría reducir el riesgo de violentar derechos humanos de la población que se encuentre en la zona afectada. Mientras que se afirma en el artículo 69 que la declaratoria no procederá cuando la solicitud sea motivada por el cumplimiento a requerimientos de autoridades administrativas o del trabajo o debido a conflictos políticos, electorales o sociales. ¿El Ejecutivo federal renunciará, por ende, a hacer uso de la Fuerza Armada permanente cuando se rompa el orden interno por alguna de esas causas, o lo hará, pero sin emitir la declaratoria respectiva?

La minuta del Senado tiene además deficiencias conceptuales centrales. La "seguridad nacional" es definida como "la condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano...", donde brilla por su ausencia lo que se pretende asegurar, esto es, a la "nación", como si la nación y el Estado fueran lo mismo, lo cual sólo ocurre bajo lo que se conoce como "razón de Estado", un término acuñado en el siglo XVI por Giovanni Botero (1533-1617), en referencia a una doctrina moral orientada a incrementar el poder del Estado. Mientras que la "seguridad interior" es definida como "la condición de estabilidad interna, paz y orden público...". Su significado se entremezcla con el de "seguridad pública", además de que al privilegiar el despliegue de la fuerza de que dispone el Estado, se deja de lado a la gobernabilidad, recurso por excelencia para garantizar la estabilidad interna.

Se privilegia un enfoque de la seguridad nacional basado en el uso de la fuerza, al centrarse mayormente en precisar contra qué se protege frente a la delimitación de aquello que se está protegiendo, lo cual necesariamente nos remitiría al "proyecto" que nos une como nación. En el texto constitucional de 1917 quedaron definidos en artículos considerados "intocables", como el 3o., el 27 y el 130, entre otros, los objetivos nacionales permanentes que deberían servir de guía a la acción del gobierno en turno, en tanto trazos delineadores del proyecto nacional. Ante su pérdida de viabilidad, al quedar aparentemente desfasados de la realidad nacional e internacional, fueron modificados durante el mandato presidencial de Carlos Salinas de Gortari.

Una de las tareas pendientes para pasar de la alternancia en el poder a la consolidación democrática es, precisamente, el establecimiento de un gran acuerdo en torno a "objetivos" que nos definan y unan como nación, lo cual podría darse en el marco de una "reforma del Estado" que le dé gobernabilidad a la transición democrática hoy "atascada". Al analizar en comisiones el proyecto de dictamen coordinado por el diputado Alfonso Navarrete Prida, donde se define a la seguridad nacional como "la condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano para el cumplimiento de los fines del proyecto nacional", algunos legisladores preguntaron: "¿el proyecto nacional de quién, del PRI, del PAN o del PRD?"; cuando si lo es, debiera serlo de todos los mexicanos, por eso es nacional.

Una de las mayores limitantes de la reforma que se pretende a la Ley de Seguridad Nacional es que su enfoque pasa por alto el impacto que tendrán en nuestro país los recientes ajustes en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Tenerlos en cuenta es importante ante la reciente operación directa de agentes de la DEA, la CIA, el FBI y el Pentágono en México, así como de los efectos negativos del operativo "Rápido y furioso". Según ha trascendido, la decisión del gobierno estadounidense de enviar a sus agentes a generar información de inteligencia en territorio mexicano, con el uso de sofisticados equipos tecnológicos, y no sólo compartirla, obedece a su percepción sobre los altos y extendidos niveles de corrupción en las agencias de seguridad mexicanas y a la consecuente desconfianza que ello les genera.

En su Estrategia de Seguridad contra el Crimen Organizado Transnacional de julio del 2011, Estados Unidos plantea que los países en desarrollo con un Estado de Derecho débil son particularmente susceptibles a la penetración del crimen organizado transnacional. De modo que trabajará con sus "socios extranjeros para construir sus capacidades en materia de procuración de justicia, fortalecer a sus instituciones judiciales, y combatir la amenaza corrosiva de la corrupción". Tres temas que han estado ausentes durante el análisis de esa reforma legislativa, sin olvidar que de no atenderlos, se irá ensanchando la ruta para una mayor intervención directa del gobierno estadounidense en México. En la Estrategia Nacional de Lucha contra el Narcotráfico en la Frontera Suroeste del 2011 del gobierno estadounidense, se insiste en "la creación de instituciones fuertes y democráticas en México, especialmente dentro del sector justicia".

La clave en un mundo globalizado pareciera no estar, por tanto, en evitar ceder soberanía, sino en ¿cómo hacerlo de manera inteligente?

Finalmente, los integrantes del Movimiento de Paz con Justicia y Dignidad han externado su petición de que la reforma a la Ley de Seguridad Nacional se oriente a convertirla en una ley de "seguridad ciudadana" y/o "seguridad humana".

El concepto de seguridad humana está estrechamente vinculado al de derechos humanos y al de desarrollo humano. En el Informe Anual sobre Desarrollo Humano dado a conocer en 1994 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, es definido como "seguridad frente a las amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión, y en segundo, significa protección de interrupciones repentinas y dañinas en la vida diaria de las personas, así sea en sus hogares, trabajos o en las comunidades", y es desagregado en seguridad

económica, seguridad alimentaria, seguridad de la salud, seguridad ambiental, seguridad comunitaria, seguridad política y seguridad personal, donde esta última es definida como la seguridad de las personas frente a la violencia física. Este componente es el que más se acerca a lo que es la seguridad ciudadana, entendida como la condición personal, real o imaginada, de encontrarse libre de amenazas de violencia o de despojo por parte de otros individuos. Una diferencia fundamental entre ambas es que la primera abarca a todos los seres humanos que habitan en el territorio de una nación, sean o no ciudadanos.

La extensión del concepto de seguridad humana ha sido su mayor atractivo y también su principal dificultad para aplicarlo a través de políticas públicas específicas. La mejor vía sería introducirlo -según Flacso Chile- entre las prioridades de los planes de desarrollo de los gobiernos nacionales.

La petición del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad resulta más consistentemente enfocada en privilegiar el concepto de seguridad humana referente a la seguridad personal, es decir, en cambiar el objeto a asegurarse de la "nación". Su satisfacción es poco probable, si los diputados se sujetan a la estructura del proyecto del Senado -avalado en lo general por la Comisión de Gobernación, aunque dejaron en reserva la casi totalidad de sus artículos, para analizarlos con los senadores, bajo la figura de "conferencia"-.

Ante las divergencias sobre el espíritu de esa eventual reforma, las deficiencias conceptuales en términos centrales y las limitaciones en su enfoque, ¿no convendría que los diputados optaran, en el pleno de la Cámara, por no aprobar en lo general la minuta del Senado, a fin de elaborar una nueva iniciativa que tome en cuenta el carácter global de muchos de los problemas que nos agobian como nación y la carencia de un proyecto para la misma que goce de legitimidad, así como la necesidad de fortalecer a las instituciones gubernamentales para que las leyes no sólo estén vigentes sino que sean efectivas?

La autora es integrante de la Cátedra UNESCO "Transformaciones económicas y sociales relacionadas con el problema internacional de las drogas", y doctora en Ciencias Penales y Política Criminal por el INACIPE.