

Hacia una nueva Ley de seguridad nacional

Lorenzo Córdova Vianello
Instituto de Estudios para la Transición Democrática

Premisa

→ El primer punto a destacar al analizar una Ley que tiene como finalidad la regulación de criterios de la seguridad nacional y, particularmente, regular la dimensión interna de la misma, es recordar que el bien último a tutelar no es la emergencia, sino las libertades y los derechos de los individuos, para cuya garantía y protección se debe el Estado. No es retórica, sino una premisa conceptual que marca una diferencia cuyas consecuencias son radicalmente distintas.

→ En segundo lugar, hay que señalar que nadie es omiso a la grave situación que atraviesa el país en materia de seguridad. Las más de 38 mil ejecuciones desde el inicio del actual sexenio, el preocupante índice delictivo, la situación de violencia que predomina en varios lugares del país son muestra palpable del difícil estado de cosas en esta materia y de la necesidad de tomar medidas para enfrentarlo. Eso no se cuestiona, el problema es qué medidas asumir dentro de los parámetros infranqueables que nos plantea el Estado constitucional y el respeto irrestricto de los derechos fundamentales.

→ Quiero ser enfático en señalar que estas reflexiones parten de una premisa específica y clara: proteger al ejército y a su prestigio como institución clave en la democracia. Un ejército expuesto y vulnerable, expuesto al descrédito ante la opinión pública a nadie conviene y al final del día resulta disfuncional para la recreación de la convivencia democrática. El objetivo de todo defensor

--> Seguridad sin más ha sido la premisa sobre la que se han construido los totalitarismos y los estados autocráticos. Los ecos de la lección hobbesiana de renunciar a todos los derechos a cambio de seguridad y protección a la vida, como fundamentos del absolutismo monárquico deben servirnos de enseñanza.

→ Pretender que cualquier actuación es lícita para combatir la inseguridad, es simple y sencillamente inaceptable. Hasta en la guerra, el ejercicio extremo de salvaguarda de la seguridad nacional, hay ciertas reglas y esa, que es la expresión más nítida de la violación generalizada de los derechos fundamentales, establece en sus normas ciertas conductas que son vinculantes para los estados parte en el conflicto (como por ejemplo las que rigen el trato de los prisioneros y que prohíben, entre otras cosas, la tortura). Tampoco el así llamado estado de excepción en las democracias constitucionales admite cualquier acto de violencia por parte del poder público para enfrentar sus causas; hay reglas que deben seguirse y ciertos derechos que no pueden vulnerarse, suprimirse o restringirse.

→ Y no es una cuestión meramente teórica. La reacción norteamericana a los

atentados del 11-S encarnados simbólicamente y dramáticamente en la *Patriot Act*, una ley que restringía derechos y libertades fundamentales de las que los Estados Unidos habían sido portaestandarte histórico, es el peor ejemplo de una sociedad democrática que enfrenta una grave situación excepcional.

→ En la mentalidad que desde el 11-S se ha impuesto de manera hegemónica en los Estados Unidos (y en buena parte del mundo), incluso prestigiosos constitucionalistas, como Bruce Ackerman, antes comprometidos irreductiblemente con los derechos, han aceptado que la democracia constitucional tiene límites y que hay ciertas circunstancias en las que es aceptable que los derechos fundamentales sucumban o sean suprimidos ante la que Michael Ignatieff definía como la lógica del “mal menor”. Para mí, sin medias tintas, eso es inaceptable.

→ O asumimos que el fenómeno de la inseguridad, sea cual sea su expresión, se enfrenta desde las trincheras de la democracia constitucional, o entonces estamos irremediabilmente acercándonos hasta mimetizarnos con eso que queremos combatir.

→ Frente a la reacción estadounidense ante la inseguridad, venturosamente hay otros ejemplos que se convierten en modelos a seguir: la reacción del Estado Español ante los atentados del 11-M o bien la del Estado británico ante los atentados en varias estaciones del metro de Londres. Se trató en ambos casos de situaciones extremas y extraordinarias, pero la reacción pública fue la detención y la condena de los agresores con la ley y el respeto de los derechos. Ante la violación de la ley, un Estado constitucional debe pretender detenidos, no ejecutados.

La propuesta de modificaciones a la Ley de seguridad nacional

→ Quiero enfatizar, ante todo, que en fechas recientes, hasta donde tengo entendido, se han venido modificando los documentos de trabajo relativos a la minuta que el Senado envió a la Cámara de Diputados, en ese sentido, no pretendo hacer referencia a alguna versión en concreto (por supuesto parto de la última a la que tuve acceso y que, probablemente, no sea la última), sino más bien a los temas que más llaman la atención y más preocupan.

→ En primera instancia, me parece que la propuesta de modificaciones viene a subsanar un problema normativo que trajo consigo el uso abierto de las fuerzas armadas nacionales en el combate al crimen organizado y que abrió la puerta para que algunos constitucionalistas subrayaran su potencial falta de cobertura normativa. Habría sido deseable que la discusión de estos cambios fueran previos a la salida de las fuerzas armadas de sus cuarteles para cumplir funciones de seguridad pública y no buscar esta plena cobertura *ex post*.

→ En segundo lugar, y aún reconociendo, como indiqué antes, la necesidad de un marco normativo adecuado para enfrentar el grave desafío que el crimen organizado y la oleada delincriminal que se abate sobre el país, debe señalarse que la pretendida solución que desde la exposición de motivos del

dictamen se hace respecto de la delimitación el “tiempo de guerra” y del “tiempo de paz”, es ambigua y contradictoria, y crea una zona gris, indefinida e indefinible al afirmar que “la paz no es absoluta”. En efecto, la paz no supone ausencia de conflictos o alteraciones, pero la pretensión de señalar que existen “diversos grados de paz”, es una manera de darle la vuelta a una eventual remisión al “estado de excepción”.

→ En tercer lugar, hay que señalar que el concepto de estado de "afectación a la seguridad nacional", que se busca incorporar con la reforma no tiene asidero constitucional y supone atribuciones que, al ser potencialmente vulneradoras de derechos, necesariamente necesitaría bases constitucionales.

→ En cuarto lugar, los controles que se establecen en la propuesta para el ejercicio de facultades en manos del Ejecutivo una vez emitida la “Declaratoria de afectación a la seguridad interior” es sumamente precario; se centra, fundamentalmente en informar a una comisión bicameral de 6 legisladores, que no al Congreso. Una de las características del Estado constitucional es la existencia de controles y garantías recíprocas de no abuso del poder en cualquier circunstancia. Es evidente de que cuando hablamos de alguna situación extraordinaria que supone el ejercicio de atribuciones mayores para algún órgano del Estado, esos controles deben multiplicarse. El caso extremo es el del inminente artículo 29 constitucional que establece no sólo controles del Congreso, sino también de la SCJN que tendrá facultades para ejercer un control de constitucionalidad de oficio. La situación de “afectación de la seguridad interior”, pretende ser una circunstancia intermedia, pero los controles son precarios: insisto, el informar a la Comisión Bicameral (sin dejar claro que pasa cuando ésta determina algún abuso en el ejercicio de las atribuciones en manos del Ejecutivo), y la vía de las quejas ante la CNDH.

→ Es cierto que la declaratoria del presidente es sujeta a controles de constitucionalidad ordinarios (controversias y acciones), pero el procedimiento para determinar la situación de “afectación a la seguridad interior”, queda en manos del Consejo –instancia deliberativa que tiene que aprobar y solicitar al Presidente la Declaratoria-, que resulta que su integración está circunscrita a funcionarios del mismo Poder Ejecutivo (secretarios de Estado). La ausencia de controles de una situación que faculta al Presidente para usar la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública es preocupante.

→ En quinto lugar, debemos hacernos cargo que la intención de la reforma es la de normalizar las funciones del ejército en las calles en tarea de policía. Es una norma que legitima la presencia del ejército en las calles a pesar de la prevención general del artículo 129 constitucional que prevé que en tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar

→ En sexto lugar, se trata de una reforma que, hay que asumirlo, desnaturaliza el papel del ejército. Lo anterior, supone una amplia reflexión en torno al papel de las fuerzas armadas y lo que se quiere de ellas. No asumo una negativa absoluta a encomendarles tareas de seguridad, pero ello supone, me parece,

un repensamiento de las mismas, de sus finalidades y, consecuentemente, de su enfoque y diseño institucional, ya que ahora, con la propuesta, puede realizar detenciones (sin que quede expreso el que deba poner inmediatamente a disposición del MP a los detenidos) y restringir la circulación de bienes, valores y mercancías cuando sean necesarias. Eso en términos jurídicos es en los hechos una suspensión y restricción de derechos a cargo de una autoridad que no es de procuración de justicia.

→ Un tema adicional que vale la pena señalar es el de la protesta social. Cómo se enfrenta la protesta social en una democracia constitucional es una cuestión de actitudes. No es un problema del uso de la fuerza, sino de qué tipo de fuerza: Dos ejemplos radicales nos marcan los extremos en ese sentido, el enfrentar la protesta social con las fuerzas armadas: Tian An Men (tanquetas) frente a las frecuentes actuaciones de las cargas de la policía ante los desmanes de los hooligans en Europa. ¿A dónde queremos ir?

→ Finalmente, una precisión de carácter más técnico, la definición de “obstáculos” está llena de “actos tendentes”, expresión que tiene una gran ambigüedad y que puede, en caso de no estar claramente especificada, abrir una peligrosa puerta de discrecionalidad de parte de las autoridades (artículo 5). Nótese la diferencia entre “Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas” (f. XI) y “Actos tendentes a agredir las instancias o los integrantes del Consejo” (f. XVII).