

Seguridad Nacional en el marco de los Derechos Humanos

La seguridad ciudadana como seguridad nacional

***Dr. Miguel Concha Malo
Director del Centro de Derechos Humanos
“Fray Francisco de Vitoria, O.P.”, A.C.***

Antecedentes

El 13 de mayo la Comisión de Gobernación dio a conocer su Plan de Trabajo para allegarse de los insumos necesarios para la elaboración del dictamen sobre la Minuta de la Ley de Seguridad Nacional enviada por el Senado a la Cámara de Diputados. El Plan de Trabajo contempla por primera vez la participación de organizaciones civiles y sociales, así como de especialistas en el tema.

El proceso de elaboración del pre-dictamen o “documento de trabajo” no contó con la participación de académicos, especialistas, miembros de organizaciones de derechos humanos y personas interesadas de la sociedad civil. Por ello es indispensable que se creen los canales de comunicación directa con quienes nos representan, para que no se tomen decisiones sin previa consulta a quienes resultaremos afectados(as). En una democracia es indispensable que en estos debates, en los que se discute el interés público, las obligaciones del Estado y los derechos de las personas, como lo es el derecho a la seguridad, se informe de manera puntual de las discusiones parlamentarias.

Por tanto, es importante reconocer que se haya corregido el rumbo para abrir un proceso participativo. Buscamos que se discutan diversas posiciones, pero que se mantenga el compás del respeto de los derechos humanos.

Mi exposición está estructurada de la siguiente forma: coloco en primer lugar algunos antecedentes de la reforma de la Iniciativa de la LSN; en segundo lugar abordo el concepto de seguridad ciudadana, y finalmente expongo algunas consideraciones para transitar a ésta.

1. Cronología de la Iniciativa de la Ley de Seguridad Nacional

Al tono de los acontecimientos que se han venido presentando, la situación de inseguridad que embarga a la mayor parte del país, pareciera que el recrudecimiento de las medidas de seguridad y la centralización del control de las fuerzas públicas para mantener el orden fueran la solución. Sin embargo, los números nos indican que la estrategia para combatir el crimen organizado no está teniendo los resultados esperados. Las bajas de elementos del Ejército, la Marina, la Policía y las bajas de civiles atrapados en esta llamada “guerra”, generan un ambiente de zozobra.

Los motivos por los que se presentó la Iniciativa de Reforma del Ejecutivo en abril del 2009, alude a los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En particular el de recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social, mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

Cito fragmentos del Oficio turnado por la Secretaría de Gobernación a los Secretarios de las Comisiones de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, para remitir la Iniciativa del Proyecto de Decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional: “...El Estado mexicano vive hoy un momento crucial en su desarrollo democrático. La realidad nacional exige revisar y redefinir los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior para construir los fundamentos que permitan garantizarlas cabalmente...”

“De lo anterior, es dable concluir que la seguridad nacional tiene dos vertientes, es decir, la seguridad interior y la defensa exterior, y que es permitido a la Fuerza Armada Permanente participar en ambas vertientes...”¹

Por lo anterior es preocupante la posición del Ejecutivo, que mediante estas declaratorias le da la vuelta a la disposición constitucional establecida en el artículo 21, y cito:

“...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

¹ <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=13261&lg=60> (se accedió por última vez el 3 de junio de 2011)

delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”.

Y se añade: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas...”

Es decir, la seguridad pública debe de estar a cargo de autoridades civiles, y no, como se intenta colocar en esta reforma, justificando la intervención de la Fuerza Armada.

Asimismo esta Iniciativa incorpora el procedimiento de alerta de seguridad interior, procedimiento que fue sometido a la consideración de la Cámara de Senadores a principios del 2010. En la Minuta del Dictamen aprobada en abril de 2010 por las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, Gobernación y Estudios Legislativos, se incluyeron una serie de controles al procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior, y otros que confieren a tener un control político de las decisiones del Presidente. Las organizaciones de la sociedad civil y personas especialistas expresaron su rechazo sobre los contenidos de esta Minuta en una Carta fechada en abril de 2011, a propósito de lo siguiente:

- 1) la regularización de la participación de la Fuerza Armada Permanente (FAP) en labores que constitucionalmente no le corresponden (como anteriormente se expresó según lo estipulado en el artículo 21 de la Constitución);
- 2) la criminalización de la protesta social pacífica, la defensa de los derechos humanos y el ejercicio de la libertad de expresión;

- 3) la ausencia de controles democráticos sobre la actuación de la FAP en la atención a supuestas “afectaciones a la seguridad interior”. Lo que se refleja en la aplicación extensiva de la jurisdicción militar a delitos constitutivos de violaciones de derechos humanos de civiles, y en la ausencia de mecanismos de monitoreo y fiscalización por parte del Congreso, el Poder Judicial y los organismos públicos autónomos. A continuación, nos permitimos ahondar en estos aspectos.

La LSN es una ley que nos atañe y preocupa de manera importante, más aún por la situación actual de inseguridad, los altos índices de criminalidad y sobre todo los elevados índices de impunidad, aunados a las graves fallas del sistema de procuración e impartición de justicia. Todo esto favorece un ambiente propicio para la violación sistemática de los derechos humanos.

2. Incorporar el concepto de seguridad ciudadana

Esta Ley parte de una definición de seguridad pública considerada como un fin en sí mismo, subordinando al fin de la seguridad todo el quehacer de las instituciones involucradas. Incorpora además el tema de la seguridad interna, equiparándola con la seguridad pública.

Desde este concepto, la seguridad pública busca proteger y preservar el orden y la paz públicos, dejando de lado el respeto y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. La reforma no permite tener claridad sobre lo que se entiende por seguridad, y expone una mayor confusión entre los conceptos de Seguridad Pública, Seguridad Interior y Seguridad Nacional. Por lo que en todos estos casos sería conveniente aclarar, dadas las implicaciones de cada uno.

La seguridad ciudadana es un concepto ausente de las discusiones que se han vertido en torno al tema de seguridad pública, interior y nacional. No obstante, es la que incorpora el enfoque de derechos humanos; es decir no busca ser una imposición del Estado, e incluye a las y los ciudadanos en las definiciones de políticas a implementar en este rubro.

La seguridad ciudadana concibe a la seguridad como un derecho que pone en el centro no al Estado sino a las personas y el ejercicio de sus derechos fundamentales.

Permite que se tome en cuenta a las personas como sujetos de derechos, y alude a las implicaciones que eso tiene en materia de política de seguridad. Su lógica va al centro de las decisiones comunitarias; se propone la construcción de acuerdos con la autoridad, y se restablecen mecanismos de corresponsabilidad definidos a partir de una relación entre Estado y sociedad civil, que se basan en las capacidades de ambas partes para afrontar el problema.²

La seguridad ciudadana vela por la calidad de vida de las personas y consigue en un sentido amplio enmarcar las cuestiones económicas y sociales. Por otro lado, se plantea desde el respeto a la integridad de la persona, al goce y disfrute de una vida tranquila, sin temor a ser víctima de algún crimen. La primera noción incluye como amenazas a la seguridad ciudadana el hambre, la violencia generalizada, la falta de oportunidades en el empleo, y la educación, entre otros³. En consecuencia, y de acuerdo a como lo señala el Informe del 31 de diciembre de 2009 de la Comisión Interamericana sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos: “la seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano, e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores, entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados”⁴.

Por tanto, se considera importante transitar de una visión de seguridad pública a la de seguridad ciudadana, y reconocer las obligaciones del Estado con

²Manual de Seguridad Ciudadana: 2009, Centro Prodh e Insyde, A.C., Primera edición, México, D.F.

³ PREVENIR O REPRIMIR: FALSO DILEMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA • IRMA ARRIAGADA Y LORENA GODOY

⁴ Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos: 2009, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

relación al derecho a la vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad y la seguridad personales, así como el derecho al disfrute pacífico de los bienes. Sin perjuicio de ello, las obligaciones positivas y negativas del Estado respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el derecho a la participación en los asuntos de interés público.⁵

La seguridad entonces es un medio para alcanzar la plena vigencia de todos los derechos humanos desde una perspectiva integral, que incluye tanto a los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La seguridad ciudadana permite que se vean otros elementos que no se contemplan en lo que respecta a la seguridad nacional, y privilegia las formas democráticas para la toma de decisiones. No es en vano que este modelo se comience a aplicar a partir del fracaso de los modelos tradicionales que privilegian la represión y el autoritarismo.

La ciudadanía debe participar activamente en el diseño, implementación, control y evaluación de las políticas, mediante intercambios y controles horizontales. Son fundamentales las estrategias locales y comunitarias en la seguridad. Es decir, la participación ciudadana activa, crítica y plural. Esto quiere decir que, a la par de los controles políticos para mantener un equilibrio democrático, es necesario contemplar mecanismos directos que informen a la ciudadanía y permitan que se establezca la comunicación con las personas dotadas de autoridad para hacer una valoración de los riesgos y amenazas a la “seguridad interna”. Este último concepto, que forma parte de la propuesta presentada por el Ejecutivo, exige un análisis pormenorizado de lo que se está entendiendo por la misma. Lo que está detrás del tema de la seguridad interna es la posible orientación hacia un estado represor que cumpla “tareas de seguridad” sin atender a los medios, y únicamente focalizándose en resultados, independientemente de sus efectos.

La seguridad ciudadana podrá sonarles a muchos operadores políticos como algo que resulta inviable. A ellos habría que decirles que el cambio de enfoque

⁵ Op cit.

permite que no se hagan categorizaciones abstractas, como lo es el del “orden público”, y que se aterrice a partir de las necesidades expresadas, y no en un supuesto de lo que la ciudadanía requiere. En este sentido, la instrumentación de políticas en materia de seguridad debe apelar a salvaguardar la vida e integridad de las personas; lo otro sería propiciar un ambiente en el que la seguridad es concesión de unas cuantas personas con altos costos en el ejercicio de los derechos, en el que se favorecen mecanismos represores.

El debate de las medidas de seguridad que el Estado debe implementar tiene que pasar por la óptica de la seguridad ciudadana. Este enfoque apela a una visión integral, que incluye los aspectos de la prevención y atención. La prevención ha sido un tema olvidado y descuidado, adscrito a un plano secundario y sin valorar que las estrategias que se pueden colocar ayudarían enormemente a mejorar la situación de las y los jóvenes. La inseguridad no es solamente un tema que implique la “guerra contra el narcotráfico”; involucra las redes de complicidad, los manejos discrecionales y corruptos en los mandos policiacos, las amenazas contra la población civil. Por otro lado están las causas sociales de las que ella deriva, el que sea más sencillo que el crimen organizado engrose sus filas con la participación de jóvenes que no encuentran posibilidades de un trabajo digno o de una educación que les posibilite otro futuro en su realización.

Es simple y llanamente ingenuo pensar que la inseguridad no deviene en un problema mayor que afecta el bienestar de la población. Es ingenuo pensar que con más armas, mayor equipamiento y más elementos en las Fuerzas Armadas acabaremos con el narcotráfico. Recientemente, el Informe presentado por la Comisión Global de Políticas de Drogas, plantea entre sus recomendaciones:

“Focalizar las acciones represivas en las organizaciones criminales violentas, pero hacerlo de manera de socavar su poder y su alcance, mientras se da prioridad a la reducción de la violencia y la intimidación. Los esfuerzos para imponer el cumplimiento de la ley no debieran focalizarse en reducir los

mercados de drogas per se, sino más bien en reducir sus daños en los individuos, las comunidades y en la seguridad nacional.”⁶

3. Cómo transitar de un concepto de seguridad interna-pública a la seguridad ciudadana

Las nuevas formas de criminalidad exigen del gobierno respuestas más certeras y atinadas. Lo que es claro es que la estrategia de estos últimos años sólo ha abonado a la decepción continua y a la falta de credibilidad en las medidas adoptadas. No creemos que ésta sea la vía con la que se pueda garantizar la seguridad. El Estado debe considerar seriamente la seguridad de sus ciudadanos. Esta le brinda rostro humano a la seguridad nacional. No puede ser de otra forma, para no anteponer los intereses “nacionales” definidos unilateralmente. Los estudios recientes en América Latina señalan que ante la ola de violencia que se extiende y las nuevas formas que adoptan las bandas criminales, son necesarias otras medidas que no son las mismas que se han venido implementando, y que a todas luces generan un mayor clima de violencia y no dan los resultados esperados.

Por eso cuando hablamos de seguridad ciudadana se incluyen los siguientes aspectos para reconsiderar la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública, y así replantearnos si es necesario asumir otra categoría más, como se quiere hacer con el concepto de seguridad interna.

Respetar las obligaciones que el Estado tiene en materia de derechos humanos; atender en particular los casos de los grupos de población en mayor riesgo, como las personas migrantes, los indígenas, las personas adultas mayores, las y los jóvenes, y los niños; asumir la igualdad de género en sus acciones y políticas, y llevar a cabo un amplio proceso de consenso con la ciudadanía. Estos no son reclamos solamente de las organizaciones defensoras de derechos humanos, ya que representan a un mayor número de personas víctimas del crimen y de los abusos de la autoridad, y hacen ver que las cosas deben modificarse y plantearse a profundidad. Recordemos por ejemplo el Movimiento alrededor de la exigencia de un nuevo Pacto Social por un México Digno, Justo y en Paz. El domingo 8 de mayo se clamó por una

⁶ <http://www.globalcommissionondrugs.org/Report> (se acceso por última vez el 4 de junio de 2011)

transformación social y económica no excluyente, un alto al uso de las Fuerzas Armadas en acciones de seguridad que son de competencia civil, la exigencia de revisar y aclarar los crímenes hasta ahora cometidos, y en síntesis un alto a la impunidad y la corrupción.

La construcción de políticas de seguridad ciudadana abarcan desde las responsabilidades del Estado en materia de prevención, asumiendo medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural⁷, hasta la obligación de los Estados de investigar conductas que afectan los derechos protegidos en los instrumentos internacionales, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸. Estas políticas por lo tanto deberán asumir y adoptar los principios internacionales de derechos humanos, especialmente los principios de participación, rendición de cuentas y no discriminación.

Deben caracterizarse también por su integralidad e intersectorialidad, y favorecer la participación y los mecanismos de coordinación intergubernamental.⁹ Por ello es importante cuestionar las medidas adoptadas en un solo nivel; es decir, por ejemplo, que no sólo con plantear reformas a la legislación va a solucionarse el problema de la criminalidad e inseguridad.

La seguridad ciudadana implica además un planteamiento de reestructuración institucional, que permita llevar a cabo las funciones derivadas de las necesidades expresadas por las y los ciudadanos. Es una actuación que trasciende la tradicional actuación del Estado. No es fácil su transición, pero sí es necesaria para llevar a cabo una verdadera transformación en aspectos que incluyen las políticas de seguridad: la normativa, preventiva y operativa.

Las políticas de seguridad ciudadana tendrían que tener en cuenta las debilidades del Estado diagnosticadas y reconocidas en el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a:

- (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito;
- (2) la privatización de los servicios de seguridad;
- (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana;

⁷ Op cit, p. 17

⁸ Op cit, p. 19

⁹ Op cit, p. 22

(4) la profesionalización y modernización de las fuerzas policiales; y

(5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana.¹⁰

La intervención del Estado debe hacerse en consideración de los aciertos y fracasos que ha costado más de 40 mil vidas, sin hablar de las pérdidas económicas y sociales, así como los desplazamientos de las personas. Por eso un abordaje que permite contemplar la seguridad nacional desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, debería revisar los mecanismos de control jurídico y político, para plantear una reforma integral que abarque las reformas policial, judicial y penitenciaria.

4. En conclusión

De lo expuesto anteriormente, y derivado de las observaciones que en mi caso presento, y otras organizaciones han hecho, considero que para dictaminar un proyecto de esta naturaleza se debe:

Hacer un análisis exhaustivo de las implicaciones de la reforma y de las medidas hasta ahora adoptadas por el Estado mexicano en la lucha contra el crimen organizado. Y para los contenidos de la reforma se consiente que deberá:

Respetar los tratados internacionales y las obligaciones que derivan de estos firmadas y ratificadas por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. Y que se sujete a la obligación objetiva que tiene para garantizar el respeto y protección irrestricta de los derechos humanos, asumiendo la integralidad de los mismos.

Adoptar un enfoque de seguridad que atienda una perspectiva más amplia, como lo es el concepto de la seguridad ciudadana, abordando el problema en sus distintas dimensiones: social, económica y cultural. En este tenor, y destacando las demandas de la ciudadanía, que exigen un Pacto por un México Digno, Justo y en Paz, menciono algunas de las exigencias que se leyeron en la marcha del 8 de mayo, y que se desarrollarán el día de mañana en Ciudad Juárez, Chihuahua:

¹⁰ Op cit.

1. *Exigimos poner fin a la estrategia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana*

A.- Se debe cambiar el enfoque militarista y la estrategia de guerra de la seguridad pública, y asumir una nueva estrategia de seguridad ciudadana con enfoque en los derechos humanos.

B (I).- Exigimos que antes de dos meses los Congresos locales aprueben la reforma constitucional en derechos humanos y sea publicada para darle plena efectividad y que en el mismo plazo se instituya el mecanismo de protección de periodistas y defensores de derechos humanos. Al respecto cabe mencionar que esta reforma, ahora ya en vigor, deberá ser asumida por los Estados y materializarse en respuestas decisivas de los gobiernos para el ejercicio pleno de los derechos.

B (II).- Exigimos que no se aprueben leyes o normas que conculquen los derechos humanos y las garantías individuales bajo el concepto de seguridad nacional, y que no se aprueben las modificaciones propuestas al dictamen de la Ley de Seguridad Nacional.¹¹

En este sentido, confiamos en que la consulta sea efectivamente un proceso deliberativo que informe puntual y verazmente de los debates entre los diversos sectores que hoy se reúnen para hacer un replanteamiento de la reforma a la Ley de Seguridad Nacional.

¹¹ Pacto por un México en paz, con justicia y seguridad. I Razones de urgencia, 8 de mayo de 2011.