

ASPECTOS A CONSIDERAR EN TORNO A LA REFORMA DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

RESUMEN:

El presente documento tiene el propósito de discutir, a partir de las bases conceptuales que la teoría de la Seguridad y más específicamente de la Seguridad Nacional ha ido en el tiempo confirmando, la propuesta sobre la reforma a la Ley de Seguridad Nacional hecha por el ejecutivo federal y revisada, analizada y modificada, por la Cámara de Senadores primero y por la Cámara de Diputados, a través de las comisiones correspondientes, misma que se encuentra aún en periodo de revisión y análisis

El documento se basa en la minuta de dictamen que para tal propósito fue circulada entre los diputados miembros de la comisión encargada y que fue proporcionada a la “Red de Especialistas en Seguridad Pública” por un diputado miembro de dicha comisión.

En éste se abordan aspectos conceptuales de la Seguridad y la Seguridad Nacional, poniendo énfasis en el acuerdo general que sobre el concepto existe, de la necesidad de especificar siempre en relación a ¿Cuál es el objeto de referencia o seguridad para quién? ¿Cuáles son los valores que se buscan asegurar? ¿Con que medios? ¿A qué costo? ¿Por y en cuánto tiempo? También en relación al carácter amplio del concepto en su uso moderno, multisectorial y dinámico.

Al revisar la propuesta de dictamen y la de reforma a la ley, se muestra en primer lugar, que la interpretación de la Seguridad Interior que el texto constitucional incorpora en la fracción VI del artículo 89, como “ámbito interno” de la Seguridad Nacional, por parte del autor de la reforma y de quienes la han revisado, se separa y opone, de la interpretación más comúnmente aplicada y que asigna a tal concepto el de Seguridad Pública; se muestra esto, en las opiniones de diputados y magistrados de la SCJN, en los documentos que con motivo de la controversia constitucional en relación al uso de las fuerzas Armadas en actividades de Seguridad Pública se planteó. Con ello se afirma que es incorrecto dotar de un determinado sentido a dicho concepto mediante una definición adoptada en una norma secundaria y que en todo caso, se deberá promover una reforma constitucional que precise el sentido que se le deberá finalmente de otorgar.

Se abordan las nuevas acepciones de la Seguridad Nacional e Interior y se muestran como estas adolecen al considerar a la seguridad como “condición” es decir como si fuera una variable independiente en lugar de estar multidimensionalmente determinada, como es el

modo en que la academia lo conceptúa. Por otra parte se señala que la referencia que se hace a “los fines del proyecto nacional” son solo un retorno al concepto ya abandonado de la Seguridad Nacional “como un símbolo ambiguo”; además en el caso de la Seguridad Interna, se define en un marco sumamente estrecho, al constreñirla a “que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural”, lo que implica que si esto no se da, la Seguridad Interna, entendida como ámbito interior de la Seguridad Nacional queda indefinida.

Se evidencia en contraste con la ley actualmente vigente, cómo la propuesta se asienta en una concepción centralista y presidencial de la Seguridad Nacional al otorgar al poder Ejecutivo Federal, frente a los otros niveles de gobierno, la facultad exclusiva de preservar la Seguridad Nacional y la Seguridad Interior, atribuyendo solo responsabilidades derivadas de concurrencia y de “garantía” a los otros.

Se indaga sobre el inconveniente de sustituir el concepto de “amenaza” utilizado en la ley actual, por el de “obstáculos”, dado que éste último no tiene correspondencia semántica ni de contenido con lo que define la naturaleza misma de la seguridad, que la percepción o temor del posible daño o peligro sobre algo ya adquirido y no en relación a una dificultad sobre algo que se pretende lograr o llegar a tener.

Finalmente se analiza la intención de los legisladores de incorporar a las afectaciones a la Seguridad Nacional, aspectos que se refieren no a los valores definidos para tal Seguridad como lo son la estabilidad, la integralidad y permanencia del Estado mexicano sino aspectos que se refieren a dificultades que se le oponen al Estado en relación a la prestación de bienes y servicios de orden público, así como en el cumplimiento de funciones de persecución del delito y de gobernación; acciones del Estado que están comprendidas dentro de la Seguridad Pública y no de la Seguridad Nacional en su ámbito interno; retornando con ello de nuevo, a la pretendida ya superada confusión entre esos dos conceptos. Al considerar, por otra parte, estos aspectos de la Seguridad Pública dentro del ámbito interno de la Seguridad Nacional, se hace posible dada la obligada incorporación que el ordenamiento jurídico propuesto determina para las Fuerzas Armadas en su atención; ya no en auxilio y a solicitud y bajo el mando de la autoridad civil, sino por facultad propia, lo que implica la militarización de un amplio campo de la Seguridad Pública.

1.- ALGUNAS PRECISIONES CONCEPTUALES.

Son bien conocidas, entre aquellos que se han asomado a las consideraciones teóricas y conceptuales, las históricas discusiones en torno a la definición del concepto de Seguridad, en un primer plano y el de Seguridad Nacional más concretamente.

El escrito de Arnold Wolfers en 1952, “La seguridad nacional como un símbolo ambiguo”¹, representa sin duda un parte aguas en la discusión en torno a la conceptualización entre los estudiosos del tema. Es también que a partir de él, la mayoría de los analistas coinciden que para que dicho concepto resulte útil en el análisis y diferenciación de los objetivos de política a lograr y de los medios a utilizar, es necesario establecer las especificaciones correspondientes de ¿seguridad para quién? ¿En relación a que valores? ¿Con qué medios? ¿A qué costo? ¿En qué tiempo y durante cuánto?

Wolfers, discute en primer lugar la idea común y en ese entonces aún predominante de que la Seguridad Nacional se identifique con los intereses vitales o fundamentales de la nación; recordando la definición de Walter Lipmann (1943)²: “una nación está segura en la medida en la que no está en peligro de tener que sacrificar sus valores fundamentales si desea evitar la guerra, y es capaz, en el caso de un desafío, de mantenerlas venciendo dicha guerra”. Lo que Wolfers muestra es que el contenido de lo que se entiende por intereses vitales o valores fundamentales cambian con el contexto y las condiciones en las que una nación se encuentra en un momento determinado y que además los intereses y valores que para los individuos y los Estados requieren de seguridad son muy diversos y variados y no se pueden identificar de modo unívoco y determinado apriorísticamente. Lo segundo que Wolfers señala es que con frecuencia se identifica a la seguridad como un medio y no como un fin; confundiendo e identificando a los medios por los cuales se puede obtener seguridad con la seguridad misma; como es cuando se identifica a la seguridad con el uso de los medios militares y del poder coercitivo.

Si entendemos la seguridad como fin, resulta evidente que el abanico de instrumentos y medios de que una persona o un Estado pueden o podrían disponer para asegurar una cierta seguridad, no solo se amplía sino que la elección de uno u de otro deberá de responder a condiciones específicas y a una selección por lo menos hipotéticamente racional. Esto no solo para los medios a utilizar sino también para los grados de seguridad a alcanzar. Esto tiene una importancia estratégica pues significa que para lograr más seguridad, no se obliga a la utilización de un único medio o instrumento previamente definido, es decir la fuerza

¹ Arnold Wolfers; *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4. (Dec., 1952), pp. 481-502.

² Citado en WOLFERS, Arnold, *Discord and Collaboration*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1962, p. 150.

militar o el poder coercitivo y que dependiendo de quién se trate, de que valores y de cuanta seguridad se pretenda lograr; los Estados pueden hacer uso de estrategias y políticas distintas y diversas, válidas y racionales las unas como las otras.

Este análisis y su posterior ampliación teórica y conceptual, permitió el desarrollo de la reflexión analítica sobre la seguridad y dejó relegada, por lo menos teóricamente la idea que privilegia el uso de un único medio o instrumento para el mantenimiento y logro de la Seguridad Nacional, así como la identificación inmediata con el poder, y dentro de él, el poder coercitivo por excelencia, el militar.

Es cierto que no todos reconocieron el avance conceptual logrado, sobre todo aquellos quienes actuando en el campo de la política, eran responsables de definir las acciones y objetivos políticamente justificables, y que por desconocimiento o conveniencia, lo ignoraron y continuaron aferrados al viejo paradigma, que sin duda se acomodaba más fácilmente a los intereses coyunturales que ellos mismos representaban y que era más útiles para movilizar y lograr por el temor, la aceptación de la gente, para convencerlos de que la existencia de graves amenazas que exigían sacrificios adicionales y la movilización de recursos presupuestales de un sector a otro, preferentemente del social y educativo hacia el militar y coercitivo.

La consolidación de la Guerra fría y las experiencias de las guerras “controladas” de Corea y Vietnam, disminuyeron el interés académico en torno a la discusión sobre la Seguridad; la aparición de nuevos actores en el entramado de las relaciones entre los Estados así como el desarrollo de una nueva realidad transnacional en los campos de la producción, las finanzas, los intercambios comerciales, la difusión de la tecnología y la irrupción de los medios masivos y electrónicos de comunicación, achicaron las fronteras e incorporaron nuevos factores al ámbito del análisis de las relaciones internacionales.

La idea de que el Estado dejaba de ser el único actor en ese espacio ahora compartido y de que los anteriores paradigmas eran por lo menos insuficientes para enfrentar los desafíos de una nueva realidad, encontraron en el campo de la Seguridad un eco propicio. Ahora se trataba de incorporar al análisis, no nuevos valores ni diferentes medios, sino nuevos actores y factores que afectan a la Seguridad misma y que deberían de ser reconocidos si se quería hacer del análisis de ella algo útil y capaz de proporcionar respuestas a los interrogantes que se planteaban en un mundo cada vez más complejo, cambiante e imprevisible.

Tal vez la idea más prominente que inspirará y que aún lo continúa haciendo fue la de interdependencia. Nunca más los Estados podrían considerarse como sujetos aislados y absolutamente independientes, ni el conjunto de las relaciones ni los fenómenos que los caracterizan podrían ser entendidos de manera aislada, sino en el conjunto de interacciones

que determinan su carácter interdependiente. De este modo se sentaron las bases para una concepción multidimensional de la seguridad que presupone la vertebración interdependiente de los múltiples aspectos que la determinan.

Consideraciones en torno a los aspectos económicos, medioambientales, y socioculturales, se hicieron presentes en el estudio de la nueva realidad mundial. El dilema para la Seguridad a partir de entonces fue si se mantenía el viejo y tradicional punto de vista estrecho de la Seguridad asociada a una visión estatocéntrica de la misma o se accedía a una visión más amplia que permitiera incorporar al Estado ya no como único actor, aún cuando se le pudiera considerar como el más importante, al mismo tiempo que a los nuevos aspectos adjetivos de la Seguridad abordados como parte fundamental de la misma; la Seguridad económica, política, social, ambiental, militar.

B. Buzan señala lo siguiente: “La seguridad de las colectividades humanas se ve afectada por cinco factores principales: militares, políticos, económicos, sociales y medioambientales. Generalmente, la seguridad militar se refiere a la interacción bidimensional de las capacidades armadas ofensivas y defensivas de los estados, y las percepciones que los estados tienen sobre las intenciones de los demás. La seguridad política se refiere a la estabilidad organizacional de los estados, de los sistemas de gobierno y de las ideologías que les proporcionan legitimidad. La seguridad económica se refiere al acceso a los recursos, financiación y mercados necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder estatal. La seguridad de la sociedad se refiere a la sostenibilidad, dentro de condiciones aceptables de la evolución, de los patrones tradicionales de lengua, cultura y religión e identidad nacional y costumbres. La seguridad medioambiental se refiere al mantenimiento de la biosfera local y global como sistema esencial de sustento del cual dependen todas las actividades humanas. Estos cinco factores no funcionan de manera independiente. Cada uno de ellos define un foco central dentro del problema de la seguridad y también una manera distinta de ordenar las prioridades, pero todos están interrelacionados entre sí por una fuerte red de conexiones”³.

Por su parte T. Balzacq, en relación a lo anterior señala: “La «sectorización», o el análisis por sector... Es una forma de analizar el sistema internacional por giro de actividad. Cada sector aporta un esclarecimiento particular sobre la seguridad nacional, y la naturaleza de la amenaza varía al interior de cada sector y afecta a la seguridad del actor estatal”⁴.

La seguridad a partir de entonces no solo amplió el ámbito de su aplicación sino profundizó al mismo tiempo los niveles de su consideración. Por supuesto que esto no era un asunto

³ People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era. Barry Buzan. Department de International Studies, University of Warwick 1983. Weatsheaf Books Ltd.

⁴ ¿Qué es la Seguridad Nacional? Por Thierry Balzacq

del todo nuevo y D. Baldwin⁵, se apresura a señalar como aún antes de la Guerra Fría los devotos del tema llamaron la atención a la necesaria imbricación e influencia tanto de los aspectos internos o domésticos como de los diversos sectores a considerar en el ámbito de la seguridad. Aún cuando hay que señalarlo estos llamados asuntos domésticos se mencionaron siempre en la óptica de su relación con la manera en que articulaban condiciones que favorecían la capacidad de poder frente a los otros estados, considerados en términos de amenaza y nunca como un ámbito interno propio con dinámica e influencia específica en la seguridad nacional.

Como vemos el concepto de Seguridad y el de Seguridad Nacional puso énfasis inicialmente en el origen externo de las amenazas y centró por ello su análisis en el poder nacional y dentro de este en el poder militar como vía privilegiada de su aseguramiento por parte del estado como único actor. Pronto sin embargo, frente al marco estrecho al que se veía constreñida tal concepción, se incorporaron al análisis las dimensiones sectoriales que en el marco de las relaciones internacionales aparecían claramente definidas en el conjunto de interdependencias que configuró al sistema internacional. Al mismo tiempo, el debilitamiento de la preponderancia de la amenaza militar externa y el surgimiento de otras fuentes de nuevas amenazas potenciales, ancladas en los sectores distintos al militar, obligaron a cuestionarse sobre el modo en que operaban los propios sectores y aspectos de las colectividades nacionales a su interior, organizadas políticamente en Estado, principalmente como Estado-Nación y sobre el cómo, cuándo y por qué los propios factores internos se pudieran considerar como fuente de amenaza para el mismo Estado. Esto es señalado por el mismo T. Balzacq cuando afirma que: los “asuntos ligados a la seguridad nacional es tributaria de al menos dos categorías de factores, externos e internos, cuyo equilibrio negociado forma el corazón de las políticas de seguridad”.

Sin duda esa indagación ha sido débilmente estudiada y el campo de los asuntos domésticos o internos de la seguridad nacional ha sido hasta hace solo algunos años muy poco desarrollado. Tal vez por que como el propio Buzan señala: “Las inseguridades domesticas podrían dominar o no la agenda de seguridad nacional, pero las amenazas externas suponen casi siempre un elemento importante del problema de la seguridad nacional”. Y más adelante en el mismo texto: “En teoría, el ideal del estado-nación proporciona una posible armonía entre el estado y la seguridad de la sociedad pero, en la práctica, la maquinaria del estado discrimina con frecuencia elementos sociales integrados en él...Los individuos y los grupos sociales pueden amenazar al estado, así como pueden ser amenazados por él, y si éstas son lo suficientemente serias y numerosas, pueden erosionar la existencia del propio estado como entidad significativa,....Sin embargo, para la mayoría, la principal contradicción de seguridad tiene lugar entre su propia seguridad nacional y la de otros estados”.

⁵ Security Studies and the End of the Cold War David A. Baldwin. World Politics 48.1 (1996) 117-141

Teniendo en cuenta que la consideración de la Seguridad, reclama para su adecuada comprensión un marco multidimensional y dinámico en donde las influencias de los sectores, económico, político, social, militar, medioambiental, de los niveles, individual, grupal, colectivo, estatal, regional, internacional, y de los ámbitos, externo, interno, se relacionan e interactúan mutuamente, es posible y de hecho así se hace, abordar aisladamente algunos de los elementos y aspectos antes mencionado. Así por ejemplo Buzan mismo centra su análisis en la seguridad nacional y por ende del Estado-Nación, al afirmar que “Los estados son los referentes principales, puesto que ellos son tanto el marco del orden como la fuente más alta de autoridad gubernamental”.

La mayoría de quienes han reflexionado sobre el asunto estarían de acuerdo que al seleccionar el objeto referente de la Seguridad a la Seguridad Nacional, es decir a la Seguridad del Estado-Nación y al Estado como actor principal de la seguridad, los valores a considerar serían la permanencia de la soberanía, independencia e integridad territorial, es decir el mantenimiento del poder del Estado como poder políticamente constituido.

Si se define que la Seguridad Nacional tiene dos dimensiones: la Seguridad externa o política de defensa y prevención de las amenazas externas y la Seguridad interior, relacionada con las amenazas a la permanencia del Estado es decir de su soberanía, independencia e integralidad territorial, provenientes no del exterior sino de actores nacionales y condiciones que surgen dentro del espacio mismo en el que el Estado se ha estatuido; la Seguridad interior tendrá que ver entonces como la manera en la que se articulan las condiciones internas de la nación, con la seguridad del Estado nacional. Pero son el conjunto de esas condiciones internas las que la determinarán y no solo uno de los aspectos funcionales del Estado por más importante que ese sea; aún cuando tenga que ver con la capacidad del Estado de asegurar el ejercicio de los derechos y las libertades establecidos en la constitución política y correlativo a la garantía de salvaguarda de las personas, de sus bienes de sus derechos y por supuesto de los valores comunes base de la identidad organizada y constituida políticamente en tal Estado. Por ello la llamada Seguridad en el ámbito interno del Estado no debe de confundirse con la Seguridad Pública. La Seguridad en el ámbito interno, como espacio específico de la Seguridad Nacional, deberá entonces dar cuenta de cómo los niveles o sectores político, económico, socio cultural, medioambiental y militar se interrelacionan dinámicamente para contribuir o no al mantenimiento de las condiciones que dieron origen y dan soporte a la construcción política del Estado nación del que se trate.

Del mismo modo que la Seguridad Nacional de un Estado no puede verse desde el solo ángulo del poder y específicamente del poder militar en el marco de las relaciones externas de la Seguridad Nacional, es decir de las relaciones Internacionales y deberá de incorporar a ella el complejo de relaciones interinstitucionales, entre los Estados y entre estos y organismos internacionales civiles y empresariales, al igual que de las condiciones de

interdependencia en los aspectos económicos, culturales, medioambientales y militares; así también si se quiere conceptualizar correctamente el aspecto interno de la Seguridad Nacional habrá de reconocerse en dicho ámbito la existencia interrelacionada de los aspectos antes mencionados.

2.- LOS ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY EN RELACIÓN A LA SEGURIDAD NACIONAL.

En lo que sigue habremos de guiarnos por la propuesta de dictamen que se presentó a la comisión de la Cámara de Diputados por la fracción del PRI y cuya versión pudiera o no coincidir con la que finalmente se impulsó para ser aprobada antes de decidirse por la misma comisión, de regresar la propuesta de reforma a comisiones para continuar con su discusión; esta versión fue enviada por un diputado miembro de dicha comisión a la Red de Especialistas en Seguridad Pública, por lo que con certeza podemos afirmar recoge sin duda consideraciones hechas en el seno mismo de la comisión de los diputados, lo que nos permitirá tomar algunos de los aspectos que consideramos de mayor relevancia y por supuesto de controversia en relación al proyecto de reforma a la ley de Seguridad Nacional.

2.1. LA DIFERENCIACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERIOR Y LA SEGURIDAD PÚBLICA.

En primer lugar es necesario señalar que la propuesta de reforma a la ley en cuestión, es iniciativa del Presidente de la República; misma que tal como se señala en la propuesta de dictamen:

“En sesión de pleno de la Cámara de Senadores celebrada el 23 de abril de 2009, se recibió la iniciativa con proyecto de decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional suscrita por Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Presidente de la República, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su exposición de motivos, el texto de la Minuta del Senado establece que:

La Ley de Seguridad Nacional es omisa respecto al concepto de seguridad interior, y por lo mismo, no prevé los supuestos en los cuales se debe considerar que está afectada la seguridad interior, ni establece un procedimiento para que los Poderes de la Unión presten protección a los Estados en caso de trastorno interior.

*La Ley de Seguridad Nacional vigente no establece las causas específicas y el procedimiento a seguir para que el Presidente de la República disponga de la totalidad de la Fuerza Armada permanente **para la seguridad interior.***

La seguridad interior, no se asimila a seguridad pública, aunque en algunas circunstancias la misma se pueda ver comprometida por situaciones que rebasan la capacidad de las autoridades civiles para atender una crisis de seguridad pública.

Es necesario *definir con claridad la participación de la Fuerza Armada permanente en materia de seguridad interior*, lo que ofrecerá certidumbre jurídica y operativa a su intervención, a favor de los ciudadanos.

Se considera conveniente la adición a la Ley de Seguridad Nacional de un Título Séptimo denominado “Seguridad Interior” en el cual se norman los supuestos y el procedimiento para declarar la afectación a la Seguridad Interior.

La afirmación de que la actual Ley de Seguridad Nacional es omisa respecto al concepto de seguridad interior, concepto establecido por el Artículo 89 fracción VI del texto constitucional que establece la facultad del ejecutivo federal de: “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 Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación” se deriva de un marco interpretativo de dicha disposición, el cual por otra parte parece resultar coincidente, la de los senadores y diputados, con la opinión del Presidente al considerar que: “De lo anterior, (es decir del texto constitucional) concluye (el autor de la propuesta de reforma, el Presidente de la república), **la seguridad nacional tiene dos vertientes: la seguridad interior y la defensa exterior y es permitido a la Fuerza Armada permanente participar en ambas vertientes.**”

En primer lugar y debemos decirlo, de la lectura de la disposición constitucional no resulta evidente e inmediato que la Seguridad Nacional se refiera a “dos vertientes” puesto que el texto no tiene el propósito de definir y determinar el alcance de la Seguridad Nacional, sino de otorgarle la facultad al Poder Ejecutivo de “preservar la seguridad nacional” y aún esto de manera condicionada por “los términos de la ley respectiva”; y en segundo lugar de otorgarle la facultad de: “disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, para la seguridad interior (no está definida por el texto constitucional) y la defensa exterior de la federación”.

Como podemos observar la conclusión del Presidente (y la de los senadores y diputados) de que la Seguridad Nacional tiene dos vertientes, incorporando el concepto constitucional de seguridad interior es una interpretación, a nuestro juicio, no expresa y sujeta a posible controversia, del texto constitucional.

Del mismo modo que se hace la anterior interpretación, se podría afirmar que el texto constitucional hace referencia al uso de la Fuerza Armada permanente para la “seguridad interior”, entendida esta como Seguridad Pública, lo que a nuestro parecer ha sido la interpretación más común y la que parece estar en concordancia con interpretaciones tanto de diputados como de miembros de la SCJN, las que podemos encontrar en los documentos que forman parte del expediente de la controversia constitucional planteada ante la Suprema Corte de la Nación en relación al uso de las fuerzas armadas en actividades de seguridad pública.

Así podemos leer: “MINISTRA SANCHEZ CORDERO: En este proyecto que nos presenta a la consideración de este H. Pleno, *se interpreta el artículo 129 constitucional en relación con el artículo 89, fracción VI, constitucional* y en algunas de las tesis que el señor Ministro Azuela nos propone, que son muy trascendentes, se hace una síntesis de la interpretación histórica, armónica y lógica de este artículo 129 constitucional, que autoriza que las Fuerzas Armadas puedan actuar en auxilio de las autoridades civiles cuando estas autoridades soliciten el apoyo de la fuerza de la que disponen; por esta razón, lo dice el Ministro Mariano Azuela, *el Instituto Armado está constitucionalmente facultado para actuar en materia de seguridad pública* en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea; no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo.

Asimismo establece esta tesis que la fracción VI del artículo 89 constitucional, faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior y por estas razones no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, *ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifique el estado de emergencia*, pero ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano, sujetándose desde luego a las disposiciones constitucionales y leyes aplicables.”⁶

En el informe rendido por los diputados presidente y secretario de la mesa directiva de la Cámara de Diputados, en representación de este órgano colegiado, se expresa lo siguiente: “ello no significa que Las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina se encuentren impedidas para actuar en *materia de seguridad interior o pública*, toda vez que ambas Secretarías en términos de los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica de la Administración

⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación tribunal en pleno sesión pública ordinaria del pleno de la suprema corte de justicia de la nación, celebrada el martes cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis.

Pública Federal; lo., fracción II de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y lo. de la Ley Orgánica de la Armada de México, les confieren facultades que no son exclusivas de orden estrictamente militar; es decir, dichas dependencias no tienen como función única la de organizar el Ejército, Fuerza Aérea y la Armada y realizar acciones bélicas, sino también cuentan con otras actividades distintas, como son: garantizar *la seguridad interior o pública de la Nación*, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; asesorar y dirigir la defensa civil.....

...“Diputado Rafael Castelazo: *El orden público en sentido amplio debe entenderse como sinónimo de orden jurídico, del orden establecido por el derecho, así es posible establecer una distinción conceptual entre orden público (protección libre del ejercicio de los derechos fundamentales) y seguridad ciudadana (protección de las personas y bienes frente a las acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas)*.....

...Así, se definió al *orden interior como la situación de equilibrio armónico existente entre los diferentes sectores sociales y entre éstos y las autoridades, como consecuencia de la justa aplicación de las leyes por parte de éstas, así como de la correspondiente observación de las mismas por parte de los gobernados, pues cuando falte el orden interior, se afectará el ejercicio de los derechos de las personas, su seguridad, la integridad de sus bienes, con lo que faltará la tranquilidad, la paz social y la armonía común*.....

...Es necesario distinguir entre la noción de seguridad pública y la noción de seguridad jurídica, pues esta segunda es un concepto fundamentalmente normativo que se relaciona estrechamente con la legalidad. J. T. Delos afirma en Los Fines del Derecho que ‘...la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación.’ De la anterior definición se desprende que el Estado no sólo va a actuar conforme lo señala el orden jurídico (principio de legalidad), sino que existe la garantía de que el Estado no permitirá ataques violentos de terceros que dañen los bienes y los derechos de sus ciudadanos. La conciencia sobre la seguridad personal, familiar y social, se trastoca ante avances evidentes en número y gravedad: homicidios intencionales, violaciones, robo con violencia a casas habitación, robo con violencia a negocios, asalto con violencia en la vía pública, robo de vehículos con violencia, robo de bancos, narcotráfico, contrabando, secuestro, son delitos en los cuales desgraciadamente se han creado estructuras que rebasan los ámbitos municipales, estatales e incluso el nacional. *Los anteriores fenómenos han llegado en ciertas ocasiones e instancias a desbordar a las fuerzas de seguridad pública. Si éstas son incapaces de mantener la paz pública y el conflicto es de tal naturaleza que atenta contra los intereses de la Nación, la operación de las Fuerzas Armadas se hace necesaria, así sea solamente como medida complementaria. Todas las fuerzas y cuerpos de seguridad están obligados a colaborar*

en el mantenimiento y restablecimiento del orden y la seguridad. Pero la ley debe establecer los casos especiales en que la autoridad civil puede contar con la colaboración de unidades militares en el ejercicio de sus competencias. Las Fuerzas Armadas a requerimiento de la autoridad civil, podrán colaborar con ella de conformidad con la Constitución, en los términos que han quedado señalados y en la forma que establezca la ley para casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad u otra necesidad pública de naturaleza análoga. De este modo, queda abierta la posibilidad de que las autoridades civiles soliciten a la militar que corresponda la colaboración de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo exija, participando así en las acciones de protección civil. En todo caso, las Fuerzas Armadas deben actuar bajo la dirección de su mando natural.....

...SEGURIDAD INTERIOR Y SEGURIDAD EXTERIOR. La seguridad interior del Estado es definida por el Diccionario Militar de Cabanellas de Torres como la situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que los encarnan, con *la adecuada defensa del régimen, de los derechos ciudadanos, de la paz y la tranquilidad pública por parte de las autoridades. El concepto de seguridad interior involucra el concepto de tranquilidad y paz pública.* El Pleno del máximo tribunal, ha dejado sentado que la seguridad interior de la República es un bien jurídico tutelado en fenómenos tales como la rebelión. (Semana Judicial de la Federación, Quinta Epoca, Tomo XVII, pág. 1066). Precisamente el Libro Segundo, Título Primero del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, contempla a la *traición a la patria, el espionaje, la sedición, el motín, la rebelión, el terrorismo, el sabotaje y a la conspiración como delitos contra la seguridad de la Nación;* mientras que los *delitos de evasión de presos, quebrantamiento de sanciones, portación de armas prohibidas y asociaciones delictuosas, se contemplan en el Título Cuarto, como delitos contra la seguridad pública. De esta manera, cuestiones de seguridad pública y de seguridad interior, se estiman competencia de autoridades civiles, en cuanto a su persecución y sanción.....*”

...(Razonamientos del magistrado ponente Mariano Azuela Güitrón) “...En efecto, del contenido del precepto se deriva que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea no sólo podrán actuar cuando se quebrante la paz por un conflicto con una potencia extranjera, sino *también para salvaguardar la seguridad interior del país.* De esta forma, la interpretación armónica del numeral en comento con el 129 lleva necesariamente a la conclusión de que el contenido del último artículo constitucional señalado no puede interpretarse en forma restringida. La actuación del Ejército, Fuerza Aérea o Armada no está condicionada al estallido de una guerra o a una suspensión de garantías. *Como fuerza pública, está constitucionalmente facultada para salvaguardar la seguridad interior.* La reforma, por adición, al artículo 21 constitucional, que creó el Sistema de Coordinación para la

Seguridad Pública, no puede interpretarse en el sentido de que excluyó a las Fuerzas Armadas, ya que están constitucionalmente facultadas para apoyar al mismo Poder Ejecutivo Federal en sus facultades, de acuerdo con las leyes. Por ello, de la interpretación armónica de la fracción VI del artículo 89 con el numeral 129 en análisis, se desprende que dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar a las que se refiere el último numeral, ***se encuentran la de auxiliar a las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la Nación***.....

...las Fuerzas Armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y siempre y cuando se solicite expresamente su apoyo. Esto significa que las Fuerzas Armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles. Es imprescindible que se requiera su participación. Posteriormente, habiéndose cumplido ese requisito, ***será necesario que en las operaciones en las que intervengan estén subordinadas a las autoridades civiles y, además, ajustarse al estricto marco jurídico***, previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.....

...Los razonamientos anteriores se ven fortalecidos por el artículo 89, fracción VI, conforme al cual las Fuerzas Armadas actúan acatando órdenes del jefe supremo de ellas, es decir del presidente de la República.....

...Sin embargo, no es éste el único caso y la única condición para que el titular del Poder Ejecutivo pueda auxiliarse del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, dado que ***la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones, pero de suyo excepcionales que, a juicio del presidente de la República, no justifiquen la suspensión de garantías individuales, pero sí la intervención de una fuerza estatal que, efectivamente, pueda coadyuvar a salvaguardar el orden constitucional***, naturalmente dentro del propio marco que éste establece tanto al presidente en la toma de decisión, como a las Fuerzas Armadas en su intervención. Esta es la razón por la que el Constituyente, en ***la fracción VI del artículo 89, antes reproducido, no sólo autoriza al presidente a utilizar al instituto armado para salvaguardar la seguridad exterior del país, sino también la interior***.....

...Ejército, Fuerza Aérea y Marina, debidamente equipados, armados y entrenados, con el doble fin de estar preparados para un caso de guerra; y ***en tiempo de paz, de contribuir a la seguridad interior***.....

...Las Fuerzas Armadas realizan labores que, por su naturaleza, sólo ellas pueden efectuar en apoyo a las autoridades civiles. La capacidad de organización, la disciplina, el armamento y otra serie de factores caracterizan al ***Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como una fuerza del Estado mexicano capaz de enfrentar determinadas***

circunstancias, en especial cuando otras autoridades pudieran no tener la capacidad requerida.....

...De ahí que deba reiterarse que para este alto tribunal debe ser la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, respaldado por todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, la fórmula equilibrada a la que debe acudir y que, naturalmente, supone la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados para prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en el abuso de ellas, en particular cuando ello sucede *en el delicado campo de la seguridad pública interior* que se examina....”⁷

Como vemos de todo lo anteriormente expuesto de ningún modo resulta evidente que el concepto de seguridad interior del texto constitucional se refiere a una parte de la seguridad nacional y más bien, las opiniones antes expresadas se orientan a definirla como una parte sustantiva de la seguridad pública; e incluso existen expresiones textuales que la asimilan a ella. Una cuando los diputados señalan como oras actividades de las fuerzas armadas, la que se refiere a *“la seguridad interior o pública de la nación”* o cuando el Ministro Azuela llama la atención sobre el *“delicado campo de la seguridad pública interior”*.

La exposición prolija de este aspecto nos parece pertinente toda vez que en el documento que se analiza se mencionan reiterativamente la intención expresa de los legisladores de evitar la confusión arto frecuente entre seguridad nacional y seguridad pública, así se señala que:

“La seguridad interior, no se asimila a seguridad pública, aunque en algunas circunstancias la misma se pueda ver comprometida por situaciones que rebasan la capacidad de las autoridades civiles para atender una crisis de seguridad pública”.

“Se realizó también un estudio sobre seguridad pública y seguridad nacional ya que son conceptos que en ocasiones no se distinguen con claridad y era necesario definir límites entre ambas funciones.”

“Se distingue con claridad las diferencias entre la seguridad nacional y la seguridad pública por lo que en esa tesitura, se reformula el capítulo relativo a la declaratoria de existencia de una afectación a la seguridad interior formulado por el Senado”.

⁷ SCJN. Registro No. 3534; Localización: Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: III, Marzo de 1996; Página: 351; ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/96. LEONEL GODOY RANGEL Y OTROS. MINISTRO PONENTE: MARIANO AZUELA GÜITRON. SECRETARIA: MERCEDES RODARTE MAGDALENO. México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno correspondiente al día cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis.

“A lo largo de la ley **se establece con claridad la frontera entre seguridad pública y seguridad nacional** y los casos en los que las autoridades de seguridad nacional y las de seguridad pública, sin confundir funciones ni regulaciones, se contactan y concurren a fines comunes.”

“**La Minuta (del Senado) realmente contempla el supuesto del desbordamiento de la seguridad pública, no de la seguridad nacional**, es importante reiterar, como ya se ha explicado supra que la seguridad pública y la seguridad nacional son funciones distintas y que la Constitución les da tratamiento distinto.

Por otra parte si como se afirma en la propuesta de dictamen “se formuló un estudio comparado sobre el tratamiento constitucional y legal de la seguridad nacional, la seguridad interna y la defensa exterior en las leyes de la materia de Argentina, Brasil, Chile Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú, Francia, España, Estados Unidos y Gran Bretaña”; el caso de Argentina y Chile, hubiera sido suficiente, para que los diputados pudieran haberse dado cuenta que la interpretación más extendida en relación a la seguridad interior es aquella que la relaciona con la seguridad pública, máxime que en estos dos países, el ordenamiento legal en la materia se refiere a ella como seguridad interior.

El que los legisladores no hayan logrado establecer, como más adelante quedará probado una tajante separación entre la Seguridad Nacional en su ámbito interno con la seguridad interior reconocida como seguridad pública, a pesar de la definición propuesta, además de una explicación de carácter político que tiene que ver con la voluntad de los legisladores de comprometer su decisión al lado de de la voluntad política establecida a priori por el autor de la propuesta el Presidente de la República, de incorporar hechos delictivos tipificados en el Código Penal Federal, como hechos que atentan contra el ámbito interno de la Seguridad Nacional, descansa en la confusa concepción que tienen del concepto de Seguridad Nacional; cosa que se puede ver desde el inicio del “análisis de los textos...normativos propuestos” cuando ellos mismo afirman que: la “seguridad nacional es una de las más relevantes tareas del estado mexicano...(y que) Es también el estatus de tranquilidad y paz social en el que las personas, sus derechos y bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política y las leyes se encuentran protegidos debido a las acciones que despliega el poder público, a través de sus órganos, en ejercicio de sus atribuciones, lo que permite brindar a la población certeza en que el desarrollo de su vida gregaria habrá de darse en condiciones de tranquilidad porque las instancias civiles y militares se encuentran alertas para detectar, identificar, desactivar o combatir los peligros que pudieran afectarla.” Aspectos que como se ha visto anteriormente coincide con la caracterización del “orden interno” u “orden público” parte sustantiva de la salvaguarda que pretende lograr la seguridad pública.

Como los diputados saben y conocen de la interpretación que hace de la Seguridad interior subsidiaria de la Seguridad Pública, situación en la que a su juicio incurren erróneamente los propios senadores, pretenden entonces junto con el Presidente de la República, circunscribirla estrictamente al ámbito de la Seguridad Nacional al incorporar una tajante definición en la propuesta de reforma a la ley de Seguridad Nacional:

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

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.*”

Con lo anterior al parecer, la cuestión ha quedado resuelta a favor de una correspondencia estricta de la Seguridad interior a la Seguridad Nacional, y más precisamente al ámbito interno de la misma.

Nadie podrá estar en desacuerdo de que tratándose de la Seguridad Nacional, con independencia del ámbito, ésta tiene que ver con los valores propios del Estado Nacional, los cuales quedan definidos por la soberanía, independencia e integralidad territorial.

Es decir según la anterior definición normativa todo lo que afecte, “la condición de estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano” deberá estar comprendido dentro de la Seguridad interior. Hasta aquí todo parece ir muy bien y haberse logrado la buscada distinción categórica entre la Seguridad interior de la Seguridad Pública.

Lo que no permite resolver la definición de la ley propuesta, es lo relacionado con el marco interpretativo del texto constitucional, toda vez que la ley no puede estar en un plano de igualdad normativa o superior al de la Constitución y por ende no puede ir más allá de lo que la propia Constitución establece; y en todo caso a lo que estarían obligados el Presidente, los diputados y los senadores es a buscar precisar en el texto constitucional el alcance del concepto de Seguridad interior y no a tratar de evadir el problema, dándole a la ley propuesta una función que no le corresponde, es decir proveer al texto constitucional de una precisión normativa por medio de una ley de carácter secundario.

El otro asunto está por supuesto en la desafortunada definición propuesta. En primer lugar porque al definirla como “condición”, significa que la Seguridad Interior, es un estado específico y particular de ser o de estar “de estabilidad y permanencia del Estado mexicano,

que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural”, esto quiere decir que la tal condición de estabilidad y permanencia no es cualquiera que asegure la estabilidad y la permanencia del Estado mexicano, sino solo aquella que “permite a la población su constante mejoramiento” etc.

De ese modo la Seguridad Nacional en su vertiente interior para ponerlo en palabras de los propios legisladores, se convierte en una variable independiente, es decir en un medio y el mejoramiento de la población en una variable dependiente de la seguridad, en un fin que se logra con aquél medio. Lo cual es exactamente al contrario de lo que la teoría y la academia han señalado en relación a que son los sectores, el económico, social, militar, político, medioambiental los que en su interacción y dinámica tanto en el ámbito externo como en el interno, constituyen los medios para el Estado, el individuo o el sistema internacional en su conjunto tengan una determinada seguridad. Aquí por el contrario es la Seguridad la que determina el desenvolvimiento de los sectores y por ello la mejora de la población. Volvemos aquí a la vieja confusión señalada por Wolfer entre medios y fines.

Pero por otra parte ¿Qué pasaría en una situación en la que la estabilidad y permanencia del Estado no esté asociada a una situación de bienestar social sino de crisis económica, desempleo, pobreza y deterioro creciente de las condiciones de la población? Significa que en esa hipótesis no existiría la Seguridad interior y por ende no entraría a operar el concepto de Seguridad Nacional en el ámbito interno, porque la estabilidad y permanencia del Estado mexicano en condiciones asociadas al empeoramiento de las condiciones de vida de la población no forma parte de la definición de Seguridad interior y por ende de la Seguridad Nacional.

La segunda parte de la definición, aún cuando pretende incorporar un alcance democrático a la definición está fuera de lugar; en primer lugar porque en el apartado primero se acaba de definir a la Seguridad Nacional como “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...*” y ahora resulta que ésta misma en su vertiente interna en lo que se refiere a su “garantía está a cargo de los tres órdenes de gobierno con la concurrencia de los sectores social y privado”. A menos que lo que se quiera hacer sea una distinción normativa entre lo que significa “preservar” y “garantizar”, como facultad del Ejecutivo Federal en el primer caso y facultad de los tres órdenes en el segundo, lo que carece de sentido. La cosa a nuestro parecer conduce a una contradicción inmediata de competencia. Contradicción que por otra parte parece reintroducir un asunto que se suponía superado por la definición misma, el de la Seguridad interna como Seguridad Pública, la cual resulta que esa sí, debe de ser garantizada por los tres órdenes de gobierno. La concurrencia de los sectores social y privado es meramente declarativa pues el Estado no tiene facultad para establecer tal obligación jurídica a los

particulares, estén o no organizados en sectores sociales o privados, tratándose de asuntos que le competen al propio Estado como lo es su propia seguridad en cuanto Estado, por más que ello les pueda parecer democrático y moderno a los señores legisladores.

En relación al procedimiento para hacer efectiva la protección a los Estados conforme a lo establecido en el artículo 119 del texto constitucional, justo hay que decir que ha habido experiencias históricas de ello, sin que al parecer la falta de un procedimiento hubiera sido causa o impedimento de su ejercicio; tal como se establece en el texto bastará que ello sea a solicitud de la legislatura local o de su ejecutivo en el caso de no haberse podido reunir aquella. El concepto “trastorno interior” mencionado en dicho artículo, no se refiere a ningún elemento específico y por ello deja a las entidades, es decir a sus poderes, el que algún acontecimiento grave cualquiera que ese sea se califique como trastorno interior; ello porque independientemente de la naturaleza del hecho (natural, social, político, judicial etc.) se supone que el poder local ha quedado rebasado para lidiar con él por lo que recurre al auxilio del poder federal. Considerar que toda afectación o trastorno al ejercicio de los poderes locales es inmediatamente un asunto de Seguridad Nacional, no solo califica el asunto a priori sino establece una correlación automática entre el ejercicio del poder local con la estabilidad y permanencia del poder del Estado (Federal) cosa que no es ni adecuado ni correcto. Desde el punto de vista teórico solo si la amenaza (concepto más genérico y más comúnmente utilizado en los estudios sobre seguridad) puede llegar real o subjetivamente a afectar la estabilidad y la permanencia el Estado, se le puede considerar como asunto de la Seguridad Nacional, de otro modo no lo es. Así que si una entidad se ve afectada por razones de Seguridad Pública y requiere del auxilio de la federación, no se requiere que tal situación sea catalogada como asunto de Seguridad Nacional para que opere la obligación constitucional que tiene el Estado Federal de acudir en auxilio de la entidad, tal como está establecido en el artículo de referencia de la Carta Magna. Tal vez de nuevo sea el adjetivo de “interior” del trastorno, lo que ha motivado la intención de los legisladores de declarar todo lo relativo a ello como categoría de seguridad nacional en lo que al llamado ámbito interior se refiere.

2.2 DE ALGUNAS DE LAS DEFINICIONES QUE SE ESTABLECEN EN EL ARTÍCULO 3° DE LA PROPUESTA DE LEY.

Para la primera parte de la propuesta es conveniente verla en relación a la ley actual todavía vigente:

Propuesta de reforma	ley vigente
<p>“Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:</p> <p>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.</p> <p>La seguridad nacional conlleva a:</p> <p>a) El mantenimiento del orden constitucional y la defensa de las instituciones nacionales;” (III. de la vigente)</p> <p>“b) El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;” (IV. de la vigente)</p> <p>“c) La preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes;” (VI. de la vigente)</p>	<p>“Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:</p> <p>I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;</p> <p>II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;</p> <p>III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;</p> <p>IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>V. La defensa legítima del Estado Mexicano</p>

<p>“d) La preservación del territorio nacional y su población, de las posibles afectaciones por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico o físico, o bien, por acciones que los expongan a emergencias o desastres, sean de origen natural o antropogénico;” (I. de la vigente, modificada)</p> <p>“e) La preservación de la soberanía, independencia y defensa del territorio nacionales;”(II. de la vigente)</p> <p>“f) La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados, sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales;”(V. de la vigente)</p> <p>“g) La estabilidad y la seguridad de las partes integrantes de la Federación, y”(nueva)</p> <p>“h) El cumplimiento de los fines del proyecto nacional.” (nueva)</p>	<p>respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y</p> <p>VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.”</p>
---	--

Veamos la primera parte; la propuesta de reforma privilegia “la condición” es decir un determinado ser del Estado mexicano, “de integridad estabilidad y permanencia...” para el cumplimiento del proyecto nacional”; aquí como en la situación anteriormente discutida en relación a la seguridad interior, la Seguridad nacional está considerada como la variable independiente, el medio, de la cual dependen las otras en este caso “los fines del proyecto nacional”. Por otra parte no se trata de cualesquier condición de estabilidad, etc. sino solo de aquella que permita “el cumplimiento del proyecto nacional”, cualesquiera que este sea, pues lo que se entiende por proyecto nacional queda indeterminado.

A pesar de que en el documento se hace referencia al artículo 26 de la Constitución el cual señala que “*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución* determinarán los objetivos de la planeación.”, ello en todo caso significa únicamente, que la Constitución contiene los fines del proyecto nacional, pero no es el proyecto mismo. De nuevo este concepto genérico del “proyecto nacional”, nos regresa a los intereses nacionales y a los

intereses vitales y al problema de la seguridad nacional como un símbolo ambiguo del que advertía Wolfers. Pero más aún, esta definición adoptada por la propuesta implica que solo en ese caso en el que la integridad, estabilidad y permanencia permita el cumplimiento del proyecto nacional se está en un estado o condición de Seguridad Nacional; fuera de esta hipótesis, esta “condición” no podrá cumplirse.

Ahora bien la “preservación” de la “condición” aludida, corresponde al Presidente de la República, el Ejecutivo Federal, mediante “políticas, acciones, recursos y medios, incluyendo el uso de la Fuerza Armada permanente” para prevenir o enfrentar “los obstáculos que le afecten”.

La propuesta tiene el propósito de configurar de manera clara y definitiva la facultad del Ejecutivo Federal en torno a las acciones de preservación de la condición mediante la cual es definida la Seguridad Nacional. Por el contrario en la ley vigente esta facultad se da de manera genérica, como facultad del “orden público” es decir del Estado, en el artículo 1° al definir de “orden público” a las disposiciones de la ley, y en el Artículo 2°, al definir que el objeto de la misma es: “establecer las *bases de integración y coordinación de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional*, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea”.

Por supuesto que el cambio no es menor, la propuesta tiene un fuerte rasgo centralista y se asienta en la facultad del Ejecutivo Federal; ello a pesar de que párrafos más adelante dentro del mismo apartado y después de enumerar a lo que la seguridad nacional conlleva se afirma que:

“A la prevención, preservación y, en su caso, restablecimiento de la seguridad nacional están *obligadas a concurrir* todas las autoridades y personas públicas de los tres órdenes de gobierno atendiendo a sus atribuciones legales; los mexicanos tienen en esta materia, las obligaciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que deriven de ésta les establezca.

En el caso de la ley vigente la preservación de la Seguridad Nacional es responsabilidad de instituciones y autoridades, de la Federación de los Estados y de los Municipios, en un marco de integración y coordinación. En la propuesta de reforma esto es competencia exclusiva del Presidente de la República y las demás autoridades y “personas públicas” (sic) de los tres órdenes de gobierno, y están obligadas a “concurrir” es decir obligados a coincidir y contribuir con el responsable único de la preservación, el Presidente de la

República, en lo que éste, suponemos, determine como necesario o adecuado, nada más y nada menos.

El señalamiento anterior no tiene la intención de juzgar si ese cambio, es adecuado o incorrecto, necesario o no; solo señala que en todo caso, representa un cambio sustantivo de la ley y que llama mucho la atención que no se motive en el dictamen ninguna reflexión o análisis de los diputados, ni se examine el asunto con particular detenimiento ni se hagan consideraciones en torno al por que una fórmula normativa puede ser mejor que otra, más eficiente jurídicamente o más acorde con los propósitos de la Seguridad Nacional. Un cambio de estas dimensiones en la normativa, reclama un análisis serio y un balance meditado del cómo y hasta donde el conjunto de los órganos del poder del Estado, deben participar y pueden hacerlo convenientemente, en la delicada tareas de preservar la Seguridad Nacional; sin embargo no resulta automático y evidente que el regreso a una visión presidencialista del poder político y de la administración pública sea congruente con una visión moderna multidimensional y dinámica de los aspectos que afectan a la misma.

Por otra parte la propuesta de reforma, al contrario de la ley vigente, que habla de las acciones de manera general, tiene la tendencia de privilegiar desde la definición del concepto, el empleo de la Fuerza Armada permanente, o por lo menos de incluirlo de manera explícita y privilegiada frente a otros posibles y no menos importantes. Ello da pie a que se piense que está en el ánimo de quien hace la propuesta o de quienes la avalan el propósito de fortalecer ese medio en especial como instrumento base de la Seguridad Nacional, tal como se afirma en el análisis del dictamen de los diputados cuando de señala que:

“De estos preceptos se colige que la seguridad nacional está constituida tanto por la seguridad interior como por la defensa exterior, que es de competencia federal porque:

- Preservarla es obligación del Ejecutivo Federal
- Legislar sobre la materia es facultad del Congreso de la Unión
- Proteger a los estados contra invasiones o violencia es obligación de los poderes de la unión
- *La preservación de la seguridad nacional se realiza a través de la Fuerzas Armada Permanente....”*

Y lo anterior todavía más cuando en la propuesta del **Artículo 69** se establece que:

“Corresponde al Ejecutivo Federal, a través de las instancias, en un marco de colaboración y cooperación y en el ámbito de sus respectivas atribuciones,

preservar la seguridad interior, a través de la identificación, prevención, disuasión, contención, atención y desactivación de obstáculos.

Las instancias llevarán a cabo las acciones a que se refiere el párrafo anterior, con la participación de la Fuerza Armada permanente. La coordinación será determinada por el Presidente de la República, previa deliberación del Consejo.”

La incorporación del punto “g” en la propuesta de reforma tiene que ver con las consideraciones ya vistas en torno a lo que establece el Artículo 119 de la Constitución referente a la obligación de la Federación frente a un “trastorno interior” de las entidades estatales ya discutido con anterioridad y el punto “h” en relación al proyecto nacional, es una redundancia inútil porque ya se incorporó en la definición misma del concepto.

A continuación el Artículo en cuestión prosigue proponiendo la definición de conceptos que no están considerados en el articulado de la ley actual o que su incorporación no se encuentra en este orden lógico-jurídico o no están así definidos. Veamos el segundo punto del Artículo 3°.

“II. Obstáculos: actos o hechos tendentes a afectar total o parcialmente la seguridad nacional.

Atendiendo a la gravedad de los obstáculos, estos se califican en:

- a) Contingencia: obstáculo proveniente de fenómenos naturales o fuentes antropogénicas;
- b) Riesgo: obstáculo que puede *afectar parcial o totalmente la integridad, estabilidad o permanencia del Estado mexicano;*
- c) Desafío: obstáculo que *afecta parcial o totalmente la integridad o estabilidad del Estado mexicano,* y
- d) Amenaza: obstáculo que *atenta contra la permanencia o la existencia del Estado mexicano.*

Una consideración a juicio de los diputados que separa el análisis hecho por ellos con el realizado por el senado, es esta incorporación de nuevos conceptos que afectan a la seguridad nacional como lo son los desafíos y las contingencias y el sentido de gradualidad que puede tener esta clasificación en relación a con qué medios se atiende y que autoridad coordina.

En el dictamen se dice que:

“Los cambios más significativos hechos a la Minuta del Senado son los siguientes:

3. *Se abre el abanico de vulnerabilidades*, es decir, de *obstáculos a la seguridad nacional* los que la Minuta (del senado) señala son *los riesgos y amenazas*, los diputados *agregan las contingencias y los desafíos*.

5. *Se establece la gradualidad en la aplicación de medidas para preservar la seguridad nacional con base en la gravedad del obstáculo que se presente, si este es potencial (riesgo) o real (contingencia, desafío o amenaza)*; si puede ser enfrentado por autoridades en el ejercicio cotidiano de sus atribuciones o es necesario el apoyo de otras.”

De lo anterior resalta que efectivamente el artículo 5° de la ley de Seguridad Nacional actual define: “son amenazas a la Seguridad Nacional...” y ahora se propone definir como “Obstáculos: actos o hechos tendentes a afectar total o parcialmente a la seguridad nacional”.

En la tradición académica el concepto más ampliamente utilizado ha sido el de “amenaza”; Buzan por ejemplo señala que: “En el caso de la seguridad, la discusión se centra en liberarse de la amenaza”.

Como seguridad en un sentido semántico estricto significa hallarse libre de peligro, daño o riesgo, resulta entonces que nos sentimos seguros cuando nos sentimos libres de amenazas. Y decimos nos “sentimos” para subrayar el carácter subjetivo del concepto. Por supuesto que ello no exime a que el sentido objetivo es decir de la posibilidad real percibida o no exista y pueda medirse. Esto también fue señalado por A. Wolfers en el escrito ya citado. El concepto de seguridad implica un doble carácter, un aspecto de naturaleza “subjetiva”, el temor y la percepción de la amenaza, por ejemplo, y otro de naturaleza “objetiva”, la medida de la amenaza y la probabilidad del daño o peligro de la amenaza o el riesgo. La existencia objetiva o no de la amenaza, es decir la existencia de una intención deliberada de causar daño a alguien, al Estado mexicano por ejemplo, no es condición sine qua non, para que el propio Estado mexicano no ponga en marcha acciones destinadas a anular las amenazas “percibidas” subjetivamente por los integrantes del Estado sean los grupos sociales o los miembros prominentes o intencionados; la búsqueda de seguridad no está asociado con el carácter objetivo, o realmente existente de dichas amenazas. Por otra parte se discute aún si independientemente de la percepción subjetiva, es posible medir “objetivamente” el grado en el que alguna amenaza puede o no representar o llegar afirmativamente a ser una fuente de daño o de peligro. Por otra parte el temor al daño o al peligro se refiere siempre a un valor adquirido es decir poseído.

El concepto de “obstáculo” pone énfasis en la dificultad, en el impedimento, y no en el daño o el peligro; es decir alguien, por ejemplo, puede tener un camino lleno de obstáculos para la consecución de su meta pero no sentirse de ningún modo amenazado o no verse en la probabilidad de que alguien o algo le cause daño y por tanto estar en un camino harto difícil pero completamente seguro. Como vemos, el concepto de obstáculo no se relaciona directamente con la seguridad y por ello es que no se utiliza en el análisis de la Seguridad Nacional. La dificultad por su lado se refiere a un impedimento o inconveniente en el proceso de lograr u obtener algo que aún no se posee o se tiene.

Es cierto que las dificultades tienen que ver con acentuar la percepción de temores de si se es o no capaz de vencer los obstáculos; pero no directamente en relación a sufrir un daño o verse en un peligro que es lo que define el sentimiento de seguridad. Por otra parte existe un concepto en la seguridad que es también muy útil cuando queremos hacer referencia a las dificultades y a los obstáculos y que se relaciona más directamente con la disposición a sufrir un daño o verse en un peligro y que se refiere al de “vulnerabilidad”; es decir la disposición de ser dañado, derivado de una omisión o de una acción. Cuando alguien o algo presenta una vulnerabilidad entonces un obstáculo o dificultad relacionada con la vulnerabilidad que se tiene, puede elevar el riesgo de sufrir un daño o verse en algún peligro, y convertirse aquél en una amenaza; sin embargo es la mediación de la vulnerabilidad lo que convierte al obstáculo en amenaza y por tanto en un riesgo a sufrir daño o peligro. Nunca el obstáculo por sí mismo. Así que desde este punto de vista no se ve cual es la ventaja de sustituir el concepto de amenaza por el de obstáculo, en lo que a la nueva propuesta de ley se refiere. El que algo un hecho o un acto representen una dificultad, un inconveniente o un impedimento, para la Seguridad Nacional, no implica que el Estado tenga un grado mayor de temor o de riesgo de sufrir daño o peligro, dado que lo que actúa como obstáculo no lo hace como amenaza, sino por intermediación de las vulnerabilidades y en ese caso no se trata ya de un obstáculo sino de una amenaza como tal.

En todo caso resulta una barbaridad afirmar como se hace en la minuta de dictamen puesta a consideración, de que la sustitución del concepto es adecuada por que “ se “sustituye el término “amenazas” por “obstáculos”, “partiendo de la base de que los obstáculos son el género y las amenazas la especie”. Como si las amenazas es decir la percepción o el temor de que alguien o algo tienen la intención o la posibilidad de hacer un daño o presentar un peligro fuera derivado, de que ese algo o alguien sean una dificultad, inconveniente o impedimento. No corresponden ni a la misma especie, ni tienen parentesco directo alguno, dado que uno, la seguridad está referida al daño o peligro sobre alguien o sobre algo ya obtenido y logrado, los valores adquiridos y el otro, el obstáculo, está referido como ya se ha dicho a la dificultad en la realización o consecución de algo que todavía no se tiene y se pretende lograr, los valores por adquirir.

Por otra parte si de lo que se trata es de ir perfilando de antemano ciertos actos que constituyen específicamente obstáculos para el ejercicio de la autoridad como actos tendientes a afectar a la Seguridad Nacional, como lo es el caso de los “narco bloqueos”, estos sí simple y llanamente obstáculos, entonces así hay que decirlo y no querer realizar un salto conceptual que obscurece la intención y que a nada conduce sino a entorpecer la claridad de un instrumento normativo tan delicado como lo es la ley de Seguridad Nacional.

Como se ha señalado anteriormente en las consideraciones conceptuales, para que el concepto de Seguridad Nacional sea útil en relación al análisis de política y de alternativas en el uso de medios para alcanzarla, es necesario no solo determinar el objeto referente, en este caso el Estado, sino los valores a asegurar, la soberanía, la independencia y la integralidad como valores generales del Estado; como vemos, en este aspecto, la Ley de Seguridad Nacional, avanza en la concreción de esos valores al definir de modo más específico la manera en el que dichos valores se concretan; así por ejemplo en relación a la integralidad se menciona más particularmente “El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Esto tiene la mayor importancia sobre todo cuando se intenta ser específico en relación a aquello que se considera puede tener o tiene afectación sobre la Seguridad Nacional. Se trata de definir con precisión cuales son las amenazas consideradas, por lo que y también en este caso el objeto de referencia es fundamental ya que aquí no es suficiente hablar en términos genéricos de la Seguridad Nacional, sino de los valores específicos sobre los cuales se cierne o se considera pueden verse en situación de daño o de peligro derivado de una amenaza en particular. Ello es de vital importancia más aún tratándose de un esfuerzo legislativo, dado que éste exigirá desde el punto de vista del derecho positivo, siempre tal especificación. Los diputados están muy conscientes de ello por lo que en el dictamen claramente señalan en relación a esto que:

“La realidad de un mundo globalizado, se ha impuesto y obliga a revisar la Ley de Seguridad Nacional e *incorporar en ella las reglas con las que el poder público puede hacer frente a los hechos o actos que potencial o realmente pueden vulnerar la estabilidad, permanencia o integridad del Estado mexicano o afectar seriamente el normal desarrollo de la nación.*

La materia implica la *necesidad de precisar con todo cuidado los ámbitos del poder público y la esfera de libertades y derechos de los particulares*, para evitar que la acción de los poderes del Estado cuando actúan de manera preventiva o reactiva lesione a los gobernados.”

Ahora bien, definido como obstáculos la materia misma de la Seguridad Nacional, lo que se quiere por parte de los diputados es graduar la gravedad de las afectaciones a ella. El primer escalón en la graduación, lo presenta los llamados obstáculos “contingentes” cuyo origen es

atribuible a condiciones naturales o humanas. Hasta allí todo parece ir con buen sabor de boca y al parecer los diputados han podido establecer un “piso” en esta gradación de la gravedad con la que los obstáculos afectan a la seguridad nacional. Pero aquí surge un interrogante que es precisamente que nada se dice en relación al ¿en cuánto o cómo? esos actos o hechos provenientes de la naturaleza o de los hombres afectan a la seguridad nacional; y segundo a ¿qué valores en particular se afectan y en que magnitud? Dado que lo importante en la definición de la Seguridad Nacional como ya se ha dicho son los valores que son importantes para el objeto de referencia en este caso el Estado, es decir la soberanía, la integridad, y la independencia, estamos frente a dos posibilidades: o dichos actos o hechos no tienen nada que ver con alguna afectación y por ende no son materia de estas consideraciones o tal como se define en el concepto de “obstáculos”, éste se aplica a ellos; así que sustituyendo en la palabra “obstáculo” la definición quedaría de la siguiente manera:

“Obstáculos: actos o hechos tendentes a afectar total o parcialmente la seguridad nacional”

“Contingencia: Obstáculo proveniente de fenómenos naturales o fuentes antropogénicas;”

Por lo tanto sustituyendo la definición en la palabra obstáculo del concepto de “contingencia”; tenemos:

Contingencia: (actos o hechos tendentes a afectar total o parcialmente la seguridad nacional) proveniente de fenómenos naturales o fuentes antropogénicas;”

Con lo cual desaparece todo viso de gradualidad pues quedan comprendidos en esta definición la totalidad de hechos o actos con independencia de la fuente, que afecten de cualesquier modo a la seguridad nacional.

Pasemos al segundo nivel, o los “Riesgos: obstáculo que *puede* afectar parcial o totalmente la integridad, estabilidad o permanencia del Estado mexicano;” Aquí lo específico es la palabra “puede” es decir como lo señalaron los diputados lo “potencial”; no queda claro por qué el nivel más bajo de gradación lo tiene un concepto “real”; el de “contingencia” en el cual no hay duda de que la Seguridad Nacional se vea afectada; pero por otra parte si la afectación no es “real” y es solo potencial, es decir que puede ser o puede no ser real ¿Por qué considerarla como un obstáculo es decir como una dificultad, si ésta todavía no se ha manifestado así? En términos de amenaza lo anterior sí es posible pues como vimos la amenaza puede ser real o imaginaria y su realidad puede ser meramente probabilística y no por ello ser menos amenaza; pero este no es el caso de los llamados “obstáculos”, puesto que para que ellos puedan “tender a afectar la seguridad nacional” primero tienen que ser,

es decir existir como tales impedimentos, dificultades o inconvenientes, si no son esto entonces no son nada, son inexistentes y no pueden llegar a afectar nada.

Por otra parte, si en realidad lo que queremos es decir que es posible calcular la probabilidad de que se dé una dificultad que afecte a la Seguridad Nacional; primero tendríamos que catalogar el universo completo de dificultades posibles que puedan afectar ese ámbito y luego elaborar el algoritmo que nos hiciera posible calcular para cada uno de ellos su propia probabilidad. La conciencia de lo que aquí estamos diciendo nos deberá por sí misma llevar a la conclusión de su absurdo. El universo de las dificultades, de los inconvenientes y de los impedimentos es infinito para cada caso y mucho más si todavía se quiere calificar la tal afectación según sea parcial o total. Para el caso de las amenazas no sucede lo mismo aún cuando no se está exento de dificultades, pero el universo es más estrecho, simplemente porque hablamos de riesgos de daños o peligros, y ello nos acota las causas posibles.

Por último los dos conceptos finales no están exentos de crítica y de dificultades; pues si se define a los “desafíos” como una afectación en relación a la integridad o estabilidad del Estado mientras que la “amenaza” es definida en relación a su permanencia o existencia; y con ello se quiere diferenciar el grado de gravedad en la afectación de la seguridad nacional; esto es solo una ilusión debido a que una afectación parcial o total de la integralidad o la estabilidad del Estado es la mismo tiempo por definición una afectación a la permanencia o a la existencia del Estado mismo, y en todo caso debería de decirse que para un caso se trata solo de una afectación parcial de la estabilidad o la integralidad que no implica la destrucción del Estado; pero una cosa es lo que se debería y otra lo que se dice. Aún en este último aspecto estaría todavía por definirse justamente lo que hace la verdadera gradualidad, determinar un grado o nivel de afectación; es decir proponer una medida de tales afectaciones; los señores diputados deben de saber que no es con definiciones de carácter cualitativo como se avanza en la medición de la temperatura, ni en la medición de las longitudes; solo estableciendo una escala que corresponda a determinada cantidad de valor se puede llegar a tener una gradación, lo demás es palabrería confusa y términos cuyo alcance queda extralimitado por la realidad.

Ahora bien si todo lo anterior no fuese cierto o correcto, queda una disposición más que da al traste con la pretendida gradualidad de los diputados, establecida al paso por no dejar, en la propuesta del denominado Artículo 3 bis:

“En la aplicación de las medidas para la preservación de la seguridad nacional se observará la gradualidad según los obstáculos a que se refiere el artículo 3 de esta Ley.”

Y en la propuesta del ya conocido Artículo 69 se establece que:

“Artículo 69.- *Corresponde al Ejecutivo Federal...preservar la seguridad interior, a través de la identificación, prevención, disuasión, contención, atención y desactivación de obstáculos.*

Las instancias llevarán a cabo las acciones a que se refiere el párrafo anterior, con la participación de la Fuerza Armada permanente. La coordinación será determinada por el Presidente de la República, previa deliberación del Consejo.”

De nueva cuenta la Seguridad Nacional puede contemplar la gradualidad, cualquier cosa que esto signifique, pero la Seguridad interior no se especifica, aún cuando pueda suponerse que lo que es al todo es a la parte; sin embargo tratándose de un aspecto tan delicado como es este de la seguridad interior ¿por qué no hacerlo explícitamente?, pues aunque para nosotros quede claro que es parte de ella, también sabemos que no es lo mismo ni es igual a ella; y mal se hace cuando en el Artículo 69, se habla de en relación a todos los “obstáculos” cualesquiera sea la forma en que estos se clasifican.

Resulta, por otra parte muy conveniente, para la amplia interpretación de quienes aplicarán la ley, no por supuesto sobre quienes recaerá tal aplicación, el que se relacionen sin decir a que se refiere cada uno de ellos los medios de “preservación” es decir la “identificación, prevención, disuasión, contención, atención y desactivación de los obstáculos.” ¿Se les olvidaría a los diputados su consideración sobre “**la necesidad de precisar con todo cuidado los ámbitos del poder público y la esfera de libertades y derechos de los particulares, para evitar que la acción de los poderes del Estado cuando actúan de manera preventiva o reactiva lesione a los gobernados**” ya antes señalada?

En relación a la definición de Seguridad Interior ya señalamos lo pertinente; de las otras dos la “Defensa exterior” y “Agenda de Seguridad Nacional”, no está en este momento en nuestro interés comentarlas; solo basta decir que la definición de la Agenda, como “instrumento estratégico de política pública en la materia, dirigido a identificar, dimensionar, jerarquizar y atender obstáculos, con la finalidad de orientar las operaciones del Sistema de Seguridad Nacional” está lejos de corresponder al que el CISEN debe de elaborar; en primer lugar porque dicho “instrumento” no identifica, ni dimensiona, ni jerarquiza, ni atiende los ahora “obstáculos”; es más bien un documento de síntesis, (en los que por supuesto se supone han sido previamente identificados y se les ha asignado un peso y una importancia relativa, tanto a las amenazas como a los riesgos y vulnerabilidades) resultado de las actividades de recolección, análisis, prospectiva y consideraciones, que se realiza en torno a las amenazas y riesgos a partir de lo que se define como los factores y los actores de la Seguridad Nacional (ahora obstáculos en la propuesta de los diputados). Dicha Agenda tiene un período de tiempo definido, por el carácter dinámico de los elementos

considerados en la seguridad misma. Generalmente se establece una agenda de carácter anual y luego reportes sistemáticos en torno a ella o de carácter coyuntural, según el cambiante entorno del contexto de los acontecimientos (factores y actores); darle a la Agenda las características de instrumento operativo es, por decir, lo menos una confusión.

elaborado por Edmundo Salas Garza

2.3 DEL ARTÍCULO 5° DE LA PROPUESTA Y LOS OBSTÁCULOS A LA SEGURIDAD NACIONAL CONSIDERADOS.

De nuevo aquí es conveniente comparar la propuesta con la ley vigente.

Propuesta de reforma	ley vigente
<p>Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, <i>son obstáculos</i> los siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>II. Actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades competentes, la prevención y el combate de delitos contra la seguridad de la nación, previstos en el Código Penal Federal; (I vigente)</p> <p>III. Actos tendentes a consumir ilícitos que por sus consecuencias impliquen riesgos, desafíos o amenazas;(nuevo)</p> <p>IV. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano; (II vigente)</p> <p>V. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; (III y V vigentes)</p> <p>VI. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (IV vigente)</p> <p>VII. Actos en contra de la seguridad de la aviación; (VI vigente)</p>	<p>Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, <i>son amenazas</i> a la Seguridad Nacional:</p> <p>I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;</p> <p>II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;</p> <p>III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;</p> <p>IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p> <p>V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;</p> <p>VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;</p> <p>VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;</p>

<p>VIII. Actos en contra de la seguridad de la navegación marítima; (IX vigente)</p> <p>IX. Actos que atenten en contra del personal o las sedes diplomáticas o representaciones oficiales de organismos internacionales en el país; (VII vigente, modificado)</p> <p>X. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; (VIII vigente)</p> <p>XI. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; (X vigente)</p> <p>XII. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; (XI vigente)</p> <p>XIII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégica o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos; (XII vigente)</p> <p>XIV. Actos que desarrolle un Estado o un grupo de Estados empleando sus fuerzas armadas para agredir o invadir al Estado mexicano; (nuevo)</p> <p>XV. Actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos indispensables para la población; (nuevo)</p>	<p>VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;</p> <p>IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;</p> <p>X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;</p> <p>XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y</p> <p>XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.</p>
---	---

<p>XVI. Actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades prevenir, auxiliar, recuperar y apoyar a la población en caso de contingencias; (nuevo)</p> <p>XVII. Actos tendentes a obstaculizar o impedir el ejercicio de las atribuciones de las autoridades para atender una afectación a la seguridad interior; (nuevo)</p> <p>XVIII. Actos tendentes a obstaculizar o impedir acciones de prevención o defensa que lleva a cabo el Estado mexicano frente a otros Estados, sujetos de derecho internacional o agentes no estatales; (nuevo)</p> <p>XIX. Actos tendentes a afectar la estabilidad y la seguridad de las partes integrantes de la Federación, y (nuevo)</p> <p>XX. Los demás que señalen otras leyes. (nuevo)</p>	
---	--

Como vemos además de incorporar lo relacionado con la defensa de la nación en el caso de agresión externa, fracción XIV, y XVIII, así como la XIX relacionada con la definición misma de Seguridad Nacional incluida en el Artículo 3° y la XX que deja abierta la posibilidad de que otras leyes señalen algunos más, las otras fracciones XV, XVI, XVII se incorporan para atender el ámbito de la Seguridad interior.

En primer lugar, aquí vuelve a desaparecer la tan llevada y traída gradualidad en la aplicación de la ley y en relación a este artículo todos son denominados en forma general obstáculos. En segundo lugar llama la atención en este Artículo que se consideran obstáculos a la Seguridad Nacional los relacionados a impedir u obstaculizar la provisión de cualquier bien o servicios públicos, sin importar su carácter, tipo, o grado de afectación; elevando así a materia de Seguridad Nacional aquellas acciones que sin atender con la estabilidad, permanencia e integralidad de la nación (definición estricta de lo que es la

seguridad nacional en este caso o de los valores considerados en el propio articulado de la ley Artículo 3º) conlleven a cualquier afectación en la prestación de cualesquier servicio o bien público; de esta manera toda acción que por una u otra razón cause aún sin proponérselo intencionalmente ese resultado es automáticamente materia de la ley de Seguridad Nacional; lo que a nuestro juicio es un absurdo y constituye sin lugar a dudas un alcance extralimitado y fuera de toda lógica jurídica y teórica. En este supuesto cualesquier reclamo individual, grupal o colectivo que tenga esta consecuencia podrá ser considerada como materia de la ley y podrá entrar los medios y mecanismos propios de ella para actuar en consecuencia y si consideramos que en el artículo 69 se ha establecido que : “**Las instancias llevarán a cabo las acciones... con la participación de la Fuerza Armada permanente**” queda claro que el marco jurídico extiende el accionar de las fuerzas militares siempre que se presente este caso. Las demás fracciones no hacen sino extender el concepto hacia la provisión de bienes y servicios y a las actividades de auxilio a la población en caso de contingencias y de atención a las afectaciones a la así considerada Seguridad interior.

Resulta evidente que la manera en que se incorpora las fracciones relacionadas con el ámbito de la Seguridad interior, no tienen relación con los valores que la ley en la materia buscan tutelar esto es, los relacionados con la soberanía, la independencia y la integralidad del Estado, y que fueron definidos en el artículo 3º, sino que incorpora aspectos que tienen que ver con los relacionados con el “Orden Público” y por ende son sujetos a las acciones previstas para la salvaguarda de la Seguridad Pública. La militarización en la atención de dichos aspectos es inmediata.

La fracción III. “Actos tendentes a consumir ilícitos que por sus consecuencias impliquen riesgos, desafíos o amenazas;” tiene una particular importancia pues además de ser genérica y no específica tal como lo demanda la técnica jurídica para la determinación de normas de derecho positivas, incorpora actos que son “potencialmente” es decir que pueden conducir o no a la afectación de la Seguridad Nacional, al incorporar la categoría de “riesgos”; y por supuesto actos que no directamente conduzcan a ello sino que por sus consecuencias, sin mencionar o tipificar de qué tipo de consecuencias se trata o en qué grado o medida, conduzcan a tal afectación. En este caso un robo de los formularios de hacienda que obstaculicen la presentación de las declaraciones de impuestos, es considerado como un acto en contra de la Seguridad Nacional; del mismo modo que un plantón en un camino rural que impida el reparto de formularios de datos para el programa “Oportunidades”, será un delito en contra de la Seguridad Nacional y la autoridad deberá conforme al mismo Artículo 69 utilizar el ejército, para “**preservar la seguridad interior, a través de la identificación, prevención, disuasión, contención, atención y desactivación de obstáculos**”.

Por supuesto estos saltos mortales dados en la definición de la seguridad, en relación a seguridad ¿Para quién?, en relaciona ¿Qué valores? y ¿Con que medios? que exige la utilización racional del concepto de Seguridad Nacional ha quedado perdida y enredada en una idea preconcebida quién ha sido el promotor de esta reforma y por el compromiso de los legisladores de buena e ingenua fe con ella; la idea de que elevando algunos delitos a nivel de la Seguridad Nacional, se legitima el uso del ejército en contra de ellos, sin entender que el Estado mexicano cuenta ya con los instrumentos jurídicos y legales para que el ejército participe en los términos constitucionalmente establecidos y en auxilio de las autoridades civiles, en su contra. A menos de que lo que se busque es que el ejército participe pero ya no en auxilio y bajo el mando de la autoridad civil, sino por su cuenta y riesgo y conforme a su propio código de acción y conducta, apto para la guerra y defensa de la nación; pero con innumerables inconvenientes para el caso de los asuntos de la Seguridad Pública y sobre todo ahora sí, que presenta numerosos obstáculos al ejercicio de las garantías jurídicas y del marco de derecho al que está sometido la existencia y funcionalidad del Estado mismo.

Ya se ha insistido, en demasía, que la utilización del ejercito debe de ser visto como auxiliar en la Seguridad Pública sobre todo porque su estrategia y su capacidad operativa, no es funcional en el marco de una estructura jurídica constitucional que exige un procedimiento y una judicialización adecuada en la persecución de los delitos, en el marco de las garantías constitucionales en el que el Estado democrático y moderno se constituye políticamente con tal Estado. Resulta claro que la acción contra la delincuencia y la criminalidad por parte del ejército cuando se deja a su buen hacer y entender resulta pobrísima en lo que se refiere a su eficacia jurídica y gran parte del proceso posterior de la procuración de justicia se ve enormemente limitado si no impedido por la no correspondencia de los medios y métodos militares con los que exige la persecución del delito y la procuración de justicia en el marco constitucional vigente.

Hay en la propuesta de reforma y sobre todo en lo que se refiere al procedimiento para la declaración de afectación a la Seguridad Interna otros aspectos que sin duda merecerían alguna consideración; sin embargo para lo que aquí pretendemos que es discutir en torno a los elementos de la misma que se relacionan más directamente con la conceptualización de la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública y la Seguridad Interior.

III. CONCLUSIONES.

3.1 El concepto de Seguridad Interior mencionado en el texto constitucional en la fracción VI del artículo 89, se ha interpretado más comúnmente como correspondiente a la Seguridad Pública. Esto está de modo explícito señalado por diputados y magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los documentos relacionados con la controversia constitucional que se presentó en relación al uso de las fuerzas militares en labores de Seguridad Pública. También ello es coincidente con la interpretación de otros países, como lo es el caso de Argentina y Chile en donde la ley en la materia se denomina ley de seguridad Interior.

Si ahora el autor de la reforma pretende que se norme otra interpretación de la Seguridad Interior, en acuerdo con el senado y los diputados, esto no puede ser materia de una definición nueva adoptada en una ley secundaria, sino de una incorporación explícita en el propio texto constitucional.

3.2 El cambio que la propuesta de reforma pretende en relación a la exclusiva facultad del Ejecutivo Federal, (se reconoce concurrencia a los otros órdenes de gobierno) para preservar la Seguridad Nacional, implica un cambio sustantivo en la manera en que se la Ley vigente se refiere a dicha facultad y responsabilidad, dado que ella se asigna a los tres niveles políticos de gobierno y determina un sistema de coordinación para su logro. El giro hacia una facultad de carácter presidencialista, en contra del reconocimiento de una función que reconoce en el pacto federal una corresponsabilidad en la materia, no es menor y por lo menos amerita de parte de los legisladores debidas consideraciones sobre la ventaja de una u otra alternativa; siendo omisa la comisión legisladora en este punto.

3.3 La definición propuesta adolece en dos aspectos, el primero es que refiere a la Seguridad Nacional como la “condición” y por tanto como la variable independiente que permite la **“integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano para el cumplimiento de los fines del proyecto nacional”**; siendo que por el contrario lo correcto es considerar a la Seguridad como una variable dependiente y derivada de otros factores, es decir un fin y no un medio; la referencia a la Seguridad Nacional al “cumplimiento de los fines del proyecto nacional” conlleva a hacerla tributaria de un concepto que tiene diferentes significados en función del contexto y regresar al concepto entendido como un “símbolo ambiguo”.

3.4 La sustitución del concepto de “amenazas” utilizado en la ley actual y en la semántica académica en torno a la seguridad, por el de “obstáculo”, es por demás desafortunada puesto que la amenaza hace referencia al temor percibido o real del posible daño o peligro sobre algo valioso que se posee; mientras el obstáculo lo hace en relación a la dificultad,

impedimento o inconveniente en relación a algo se pretende lograr o alcanzar. Es decir el concepto de obstáculo no contiene las posibilidades de especificación conceptual que reclama el concepto de seguridad.

3.5 La clasificación propuesta de los “obstáculos”, como “contingencia”, “riesgos”, “desafíos” y “amenazas”, no logra establecer la gradualidad buscada para determinar diferencias de grado o magnitud en las afectaciones a la Seguridad Nacional y por ende en el uso de los medios para prevenirlas y enfrentarlas. Ello porque hay redundancia semántica en las definiciones de cada una de tal modo que una abarca a las demás y así sucesivamente; y también por que se pretende lograr una gradualidad por medio de diferenciaciones meramente cualitativas sin hacer referencia a una escala que contenga valores cuantitativos.

3.6 La definición de Seguridad Interior, tiene el mismo problema que el de Seguridad Nacional; se refiere a ella como una “condición” y por ende la considera una variable independiente cuando como ya se ha comentado la teoría la considera como un resultado, un fin y por tanto como una variable dependiente; y la considera además en el sentido de que al mismo tiempo **“permite a la población su constante mejoramiento”**; por lo que el caso en donde está última determinación no se cumple no queda comprendida en la definición; por lo que la definición contiene las condiciones de generalidad y extensión indispensables para su utilidad conceptual.

3.7 La propuesta incurre en la contradicción al considerar que tratándose de la Seguridad Nacional, su preservación es una facultad del Ejecutivo Federal con la concurrencia de las demás autoridades; y al referirse a la Seguridad Interior señala: “cuya **garantía** es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno, con la concurrencia de los sectores social y privado.” Lo anterior sin aclarar en qué consiste tal garantía y en que se relaciona o no con la facultad presidencial de “preservar”; por otra parte en el artículo 69 vuelve a la confusión al señalar que: **“Corresponde al Ejecutivo Federal**, a través de las instancias, en un marco de colaboración y cooperación y en el ámbito de sus respectivas atribuciones, **preservar la seguridad interior**, a través de la identificación, prevención, disuasión, contención, atención y desactivación de obstáculos.

3.8 Al definir los “obstáculos “a la Seguridad Nacional en la propuesta del artículo 5º, se incorporan aspectos que son sustantivos del “orden público” y por ende corresponden a la Seguridad Pública y que no tienen relación directa con afectaciones a la estabilidad permanencia e integridad de Estado mexicano, sino que dificultan el quehacer de la función en materia de prestación de servicios públicos, persecución de delitos y de gobernación, volviendo a incurrir en lo que se pretendía superar con la definición estricta de la Seguridad Interior como ámbito interno de la Seguridad Nacional.

Lo anterior, además sin que exista una especificación estricta de la condición normativa que determina la consecuencia coercitiva, lo que debe de constituir la base de toda norma positiva de derecho. Con ello se incurre en generalizaciones y abstracciones jurídicas que no solo no clasifican sino incorpora un ámbito de generalidad tal, que es contrario a la lógica jurídica de la norma positiva, llevando su posibilidad de aplicación a un alcance y extensión contraria a las reglas elementales del derecho, lo traería por consecuencia arbitrariedad en su interpretación operativa y en su aplicación, en violencia contra las garantías jurídicas que se exige a la función legislativa.

3.9 Derivado de lo anterior y toda vez que en la afectación a la Seguridad Interior en la propuesta en el mismo Artículo 69 se obliga para todo caso a la participación de las Fuerzas Armadas, al determinar que “Las instancias llevarán a cabo las acciones a que se refiere el párrafo anterior, con **la participación de la Fuerza Armada permanente**”, esto implica automáticamente la militarización del ámbito de la Seguridad Pública, ya no como está considerado constitucionalmente a petición y bajo el mando de la autoridad civil, sino ex-officio y bajo la dirección militar misma, aún cuando deja al presidente la decisión de quién coordina; y ello en todas las tareas definidas allí, es decir en: “preservar la seguridad interior, a través de la identificación, prevención, disuasión, contención, atención y desactivación de obstáculos”.

3.10 La discusión de la reforma a la ley de Seguridad Nacional esconde una discusión en torno al asunto de la Seguridad Pública; ha sido ya señalada la endémica incapacidad del Estado mexicano, a lo largo de sus gobiernos, de institucionalizar una policía capaz de lograr eficacia y confianza en la fundamental tarea de la Seguridad Pública. La histórica y recurrente participación de las fuerzas armadas y de destacados miembros de ellas como responsables en esta tarea dan cuenta de ello.

Actualmente se discute en torno a dos líneas de acción; la primera de la necesidad de echar mano de las Fuerzas Armadas como instrumento del poder del Estado en contra de la delincuencia organizada y del narcotráfico que vulnera las condiciones del orden público en todos los niveles de gobierno; y la segunda en la necesidad de reestructurar a los cuerpos de policía para asegurar fuerzas institucionales, eficaces, honestas y apegadas en su actuar a derecho, para avanzar en la capacidad coactiva y represiva del estado en contra de la criminalidad violenta que hace a los ciudadanos y a sus bienes presa de su accionar.

En relación a lo anterior hay que decir dos cosas: la primera es que la Constitución y las leyes contemplan la participación dentro de ese orden constitucional y jurídico de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública, bajo el mando y la conducción de la autoridad civil. Esto es de vital importancia y tiene que ver con los argumentos de discusión de los

constituyentes en relación al artículo 129 de la misma. La lección histórica para los mexicanos de que el poder armado es un poder fundamental del Estado y que este hay que mantenerlo siempre bajo la jurisdicción de la autoridad política, es decir civil, como instrumento y privilegiado de ese poder político y por tanto; con el interés vigente de no otorgar ninguna independencia al poder militar, tratándose de aspectos del orden público. Las fuerzas armadas por su lealtad a la nación, por su institucionalidad y disciplina siempre serán un instrumento de excelencia en el accionar del poder político, pero nunca un poder separado ni independiente de él.

La segunda es que en lo referido a fortalecer la capacidad orgánica e institucional del Estado mexicano en relación a la Seguridad Pública, no se puede ni se debe olvidar o tratar de soslayar, el hecho político y jurídico de que la existencia misma del Estado mexicano, su Constitución política como tal Estado, está fundada en un cuidadoso y definido pacto entre tres órdenes de gobierno; que tienen existencia política propia y reclaman dentro de un equilibrio preestablecido en el pacto constitucional, derechos y obligaciones en el entramado de facultades y funciones que la suprema ley les reconoce. Violentar o modificar ese pacto sin un acuerdo nacional que descansa en maduras y profundas reflexiones y certezas y una amplia participación libre y democrática, solo contribuirá a hacer más difícil la coyuntura política nacional.

En relaciona la reforma policial, es necesario no dejarse engañar con voces de santidad e incorruptibilidad para asignar a la Policía Federal o al ejército mismo, un papel que no le corresponde en el marco actual de la constitución y que busca erigirse en el garante único de la Seguridad Pública elevada ahora a un nivel Nacional que no tiene. En ello descansan las ideas ya arrojadas al basurero político de la nación, de la policía única, del mando único etc. que trastoca el pacto federal y busca hacer a un lado a las otras órdenes de gobierno constitucionales, por lo menos en la materia de la Seguridad Pública y ahora en la de Seguridad Nacional.

Es una realidad que nadie puede asegurar que la Policía Federal sea la única verdaderamente incorruptible y confiable, como nadie puede afirmar del mismo modo que todas las policías estatales y municipales sean fuerza comprada al servicio exclusivo de la delincuencia y del narco; partir de estas premisas solo coloca al pacto federal en un callejón sin salida.

Están muy frescas aún las detenciones y acusaciones sobre personajes del círculo íntimo del actual Secretario de Seguridad como colaboradores del narco, hechos que solo pueden reflejar o incapacidad por falta de voluntad o de competencia en allegarse elementos con la altura moral y lealtad institucional que reclama la tarea y verse rodeado por la propia delincuencia en sus más íntimos espacios. Ninguna fuerza operativa de los tres órdenes de

gobierno ha sido incólume a los cantos de sirena y a la acción seductora del narcotráfico. Se requiere ahora un esfuerzo consensado y decidido de los tres órdenes de gobierno en un plano de respeto mutuo a sus facultades, para construir tal fuerza en beneficio de la Seguridad Pública de los ciudadanos, desde las bases mismas y a mediano plazo.

México, D.F. a 26 de mayo de 2011

Mtro. Edmundo Salas Garza

elaborado por Edmundo Salas Garza