

**Participación de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.
(CMDPDH) en el marco de la consulta pública sobre la Ley de Seguridad Nacional**

Seguridad con derechos humanos, democracia y desarrollo
Una visión de la Ley de Seguridad Nacional desde la seguridad ciudadana

Exposición rendida ante los integrantes de las Comisiones de Gobernación, Derechos Humanos y Defensa Nacional de la H. Cámara de Diputados el jueves 9 de junio de 2011

Mtro. Silvano Cantú

En primer término, consideramos un paso importante dado por la Cámara de Diputados, y en particular por las Comisiones involucradas en la dictaminación de la reforma de Ley de Seguridad Nacional (LSN), el hecho de abrir este proceso de consultas públicas para que toda normatividad emanada del Legislativo sobre una materia tan sensible y delicada no se haga a espaldas de la sociedad civil. Esperamos que este diálogo sea útil, provechoso y sobre todo efectivo, lo cual sólo podrá resultar de una actitud abierta, franca y de auténtica receptividad sobre las opiniones que aquí han sido y están siendo comentadas. Por lo que hace a las formas se ha avanzado; esperamos sinceramente que también el fondo satisfaga la legítima aspiración de contar con un derecho democrático en los procedimientos de producción normativa y en los contenidos.

Comenzaremos con una breve consideración del contexto en que se discute la LSN. El momento que vive el país es crítico en prácticamente todos los rubros. México es un país en el que el 42.6% de los habitantes carece de los ingresos suficientes para cubrir sus gastos de alimentación, salud, vestido, vivienda y transporte. El 54% de las y los mexicanos son pobres, según cifras del Banco Mundial. Además de la lacerante pobreza del país, destaca la desigualdad en el ingreso, la impunidad y la corrupción como constantes estructurales y una ola de violencia que ha experimentado un incremento alarmante desde 2007. Con el trasfondo estructural nacional, llama la atención, sin embargo, que las políticas públicas, particularmente las diseñadas e implementadas por el gobierno federal en materia de seguridad, carezcan de una atención amplia e integral para atacar las causas de fondo que alimentan la violencia y la criminalidad y hallar soluciones que involucren el combate a la pobreza, la corrupción y la impunidad, y no solamente el uso de la fuerza.

La problemática delictiva en México no es nueva, pero ha experimentado en años recientes un alza significativa, lo que se ve reflejado en el índice de victimización. Según los resultados de la Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (ENICRIV), **la tasa de victimización general en México es 3% superior a la del promedio de otros países considerados en la encuesta. México obtuvo la tasa más altas de soborno por parte de servidores públicos con 13.3%.¹**

Con todo, pese a la importante incidencia de delitos comunes (robo, violación sexual, etc.), **la principal fuente de violencia y de percepción de inseguridad en el país proviene de las actividades de la delincuencia organizada y de la política de seguridad implementada a fin de combatirla durante el presente sexenio (2006 – 2012).**² Llamamos la atención sobre este aspecto debido a que consideramos que, como ahondaremos más adelante, la Ley de Seguridad Nacional se plantea desde un concepto de “seguridad interior” que regulariza la participación de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia organizada; tenemos, para todos fines prácticos, una especie de “Ley de la Guerra contra la Delincuencia Organizada” en vez de una auténtica Ley de Seguridad Nacional que se ocupe de la defensa exterior del territorio y la soberanía nacionales.

Una guerra que deja una estela de sangre y sufrimiento impune no puede representar un triunfo, sino un camino a la incertidumbre e irrespeto de los derechos de todas y todos. **La política de seguridad desplegada durante este sexenio es un rotundo fracaso. Fracasada será también toda legislación que se proponga regularizar e institucionalizar esa política; tal es el caso de la Ley de Seguridad Nacional de seguir en los términos en los que se ha planteado hasta ahora.**

Tres dimensiones básicas del fracaso de esta política tienen que ver con **1) la ausencia de medidas frontales para impedir el tráfico de armas;³ 2) la notoria deficiencia en el combate al lavado de dinero y las fuentes de financiamiento de la delincuencia; y 3) la debilidad institucional y la**

¹ La ENICRIV cubre los siguientes delitos: robo de vehículo, robo en casa habitación, robo simple, robo con violencia, delitos sexuales, delitos de corrupción, fraude al consumidor, hechos relacionados con drogas y delitos motivados por discriminación.

² Al respecto, cabe citar aquí la opinión del experto Kevin Casas Zamora, actualmente investigador de Brookings Institution en Washington DC, quien nos dice: “Es crucial entender que cuando Calderón convocó al Ejército mexicano para lidiar con los carteles, la violencia en su país *no* estaba fuera de control. De hecho, la tasa de homicidios de México había caído casi a la mitad entre 1992 y 2006. (...) [Para muestra sirve el caso de Chihuahua]. Este estado fronterizo, donde está localizada la atribulada **Ciudad Juárez, hoy por hoy la ciudad más violenta del planeta, tenía 16 homicidios dolosos por 100 mil habitantes en el 2001. Al cierre de 2006, cuando asumió el presidente Calderón, tenía 18. Tres años después tenía 93.**”, en “¿Clavo o tornillo? La guerra del presidente Calderón”, Nexos, Num. 399, marzo 2011, pp. 20-23.

³ El Senado de los Estados Unidos calculó en 2008 que unas 2,000 armas cruzan la frontera diariamente, como se colige de la lectura del reporte del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, suscrito por el Senador Richard Lugar *Cfr.* Mauleón, Héctor de, 2009. *Bajo fuego*, en revista Nexos No. 373, enero de 2009.

pobreza normativa del país para hallar soluciones apegadas a la legalidad y el respeto irrestricto de los derechos humanos. Sobre estas manifestaciones no hay una posición clara ni contundente por parte del gobierno federal, más allá de los discursos. La guerra contra la delincuencia organizada se encuentra lejos de satisfacer una aspiración de **seguridad soberana, comprometida con la integridad y la honestidad del servicio público**, así como con **la plena vigencia del Estado democrático de derecho**, lo cual sí es una afectación a la seguridad nacional que ameritaría una consideración detallada en el marco normativo.

En cambio, la LSN tal como se ha discutido hasta ahora gira en torno a la regularización de este fracaso evidente, apostando principalmente, a 1) la **hiperinflación de los supuestos de intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos que por mandato constitucional corresponden exclusivamente a las autoridades locales**, fundamentalmente a las policías y las instituciones de procuración e impartición de justicia, 2) así como a **la dotación de poderes de excepción tanto a las Fuerzas Armadas como a las agencias de inteligencia civil y militar.**

Estas vetas autoritarias que pretenden introducirse en el ordenamiento jurídico mexicano llaman la atención, considerando que el nuestro es un derecho que se reputa de democrático y progresista desde la creación del amparo hasta la consagración constitucional de las garantías sociales y, más recientemente, con la elevación a rango constitucional de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales por virtud de la reforma constitucional que hoy fue promulgada, luego de 8 años de intensos trabajos de la sociedad civil, la OACNUDH y académicas/os.

Estas dimensiones autoritarias y represivas que involucra la LSN se ven manifiestas en las siguientes figuras y conceptos, que serán objeto del resto de esta exposición, a saber: **1) el concepto de seguridad interior y la paz graduada; 2) el mecanismo para atender las llamadas “afectaciones a la seguridad interior”; 3) la aplicación extensiva de la jurisdicción militar a casos que involucran a civiles; y 4) el uso de elementos de las Fuerzas Armadas en labores que corresponden a la seguridad pública, la justicia penal o el procesamiento de demandas sociales.**

1) El concepto de seguridad interior y la paz graduada

Llama la atención discutir **una LSN que no habla de seguridad nacional, sino que se extiende en materias que por su naturaleza jurídica exceden esta ley.** No encontramos un apartado sobre

defensa exterior, por ejemplo, u otras que deberían estar contempladas en una normatividad sobre seguridad nacional. En cambio, se han extendido las consideraciones relativas a presuntos **enemigos internos** y a la **persecución de los delincuentes**, lo cual es **materia de ordenamientos propios del orden policíaco o del Ministerio Público y el Poder Judicial**, pero no en materia de regulación de las Fuerzas Armadas y la seguridad nacional, que es su campo natural de actuación, al menos en las democracias modernas. Las dictaduras u otras formas de régimen cívico-militar en el que las Fuerzas Armadas gozan de poderes y libertades independientes o incluso superiores a las de las autoridades civiles tienen otra configuración, más alejada de nuestra Constitución, aunque más próxima a la LSN que ahora se discute.

La **fórmula de “seguridad interior”**, constitucionalizada en México en 2004,⁴ tiene como novedad en la lectura que se le está dando en la LSN, **la mixtificación de la seguridad nacional con la pública, creando una zona gris en la cual los criterios de procedencia son poco claros y laxos**; un concepto tan complaciente que prácticamente todo cabe en él: desde las epidemias hasta las marchas sociales. Y sobre todo, **un concepto que no tiene una definición positiva sino que se desarrolla a partir de su negatividad, de lo que supuestamente la afecta**.

El concepto de seguridad interior, tal como se está adoptando en las actuales discusiones, aunque estaba ya contemplado en la Constitución Mexicana de 1857 y dejado de lado por el Constituyente de 1917, ha sido reintroducido bajo el signo de la *Homeland security* preconizada en Estados Unidos por la Administración Bush, que tuvo como marco normativo de aplicación la *Patriot Act*, considerada violatoria de derechos humanos por organismos internacionales y por la misma Corte Suprema de EUA, debido a la flexibilización de los derechos de los detenidos en la guerra contra el terrorismo, los llamados *enemy combatants*, carentes de estatus jurídico, así como por el

⁴ El concepto de seguridad interior fue efectivamente introducido en la Constitución mediante las reformas de 2004 a los artículos 73 fracción XXIX – M y 89 fracción VI, mediante las cuales se positivó la facultad del Congreso para legislar en la materia y del Ejecutivo para “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”. La *concesión de facultades constitucionales* a las Fuerzas Armadas para “actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes”, en contravención a lo dispuesto por el artículo 129 constitucional, había estado avalado por el Poder Judicial desde abril de 2000, mediante la emisión por parte Suprema Corte de Justicia de la Nación de la tesis jurisprudencial P./J. 38/2000, la cual pondera explícitamente que “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 justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.”

establecimiento de juntas militares para el juzgamiento *express* de presuntos sospechosos de terrorismo.

Ahora bien, **el concepto de seguridad interior preconizado por la LSN es insustancial porque carece de especificidad. De ahí el riesgo de su adopción.** En el artículo 3º del documento de trabajo se le define así:

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.

Sin embargo, **en la exposición del mecanismo para atender las llamadas “afectaciones a la seguridad interior” todo se remite al combate de presuntas actividades delictivas desvinculadas de todo proceso penal, carente de la mencionada concurrencia de los sectores social y privado y con una hiperconcentración de facultades para las Fuerzas Armadas.** “La condición de estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural” resulta una definición vaga que no se corresponde con el propósito de desplegar permanente a las Fuerzas Armadas en labores que rebasan las que contemplan para ellas la Constitución y las leyes. **Son las instituciones de gobernación interna, economía, desarrollo social, educación, salud, entre otras, las encargadas de lograr el mejoramiento constante y el desarrollo económico, social y cultural de la población, y no las instituciones que detentan el uso de la fuerza.** El desarrollo no se logrará a balazos.

Para justificar la construcción de una seguridad interior en la cual el uso de elementos de las Fuerzas Armadas resulta inconcebible a la luz del precepto constitucional contenido en el artículo 129 que prevé que “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.”, el documento de trabajo de la Cámara de Diputados postuló un concepto graduado, relativo y belicista de la paz, en la cual podemos hallarnos ante medias paces, posiciones intermedias entre el estado de guerra y el de paz, que son situaciones con estatuto jurídico preciso, que no admiten las medianías. Hay paz o hay guerra, esta dicotomía no admite gradualidades.

El derecho internacional humanitario está para regular lo que ocurre cuando hay guerra, sin que haya una situación diversa que admita la intervención de las Fuerzas Armadas, destinadas a los tiempos de guerra, cuando esta guerra no ha sido formalmente declarada por los Estados, salvo los estados de excepción. Incluso los estados de excepción se encuentran bajo una regulación constitucional e internacional para que sean considerados regulares.

La CIDH ha sido clara al apuntar que “es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación.”⁵ Como ha señalado la CIDH en diversos informes,⁶ “dado que las fuerzas armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad ciudadana, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno”.

A pesar de que “es indudable que la criminalidad ordinaria -por muy grave que sea - no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado”,⁷ igualmente observado por la CIDH en el párrafo 402 del Informe de la CIDH sobre México.

Un efecto perverso de esta estrategia de despliegue de la fuerza militar es que **la violencia en México se ha incrementado de manera sensible en los últimos cuatro años y una de sus causas y manifestaciones más notorias es la intensificación de la participación de elementos de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública.** Esta estrategia se manifiesta, por una parte, a) en el incremento de la presencia de elementos castrenses en operativos con fuerte despliegue de fuerza en vías públicas, así como, por otra parte, b) una creciente participación de militares, en activo o retirados, al mando de corporaciones policíacas.

Conforme a cifras oficiales, ha habido un incremento de 68% en la utilización de elementos de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad pública de 2006, año en el que se desplegaron 30

⁵ cfr. CIDH, 2003. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela*, 2003, capítulo III, “Seguridad del Estado: las Fuerzas Armadas y los Cuerpos Policiales de Seguridad”, párrafo 272; CIDH, 2009. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 100.

⁶ cfr. CIDH, 2003. *Justicia e inclusión social: los desafíos de la justicia en Guatemala*, párrafo 113; CIDH, 2009. *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, párr. 100.

⁷ CIDH, 1998. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, capítulo V, párrafo 403.

mil elementos, hasta llegar a 45 mil en 2010,⁸ con la previsión de que a finales de 2011 serán 51 mil los militares⁹ cumpliendo tareas – incluyendo cateos, detenciones y retenes, entre otros – que en un estado de normalidad democrática corresponderían exclusivamente a las autoridades civiles.

Asimismo, en 14 de las 32 entidades federativas de la República, los titulares de la dependencia encargada de la seguridad pública es un militar mientras que en 6 entidades los encargados de las instituciones policíacas locales son militares, sin contar con la presencia de militares al frente de policías municipales o de algunas agencias estatales de seguridad en al menos 25 estados.¹⁰

Sin embargo, esta militarización que ahora se quiere volver permanente ha sido un rotundo fracaso. Un dato relevante en este comportamiento anómalo de la estadística nacional de homicidios lo aporta un doble hecho: 1) por una parte, que **el 57.3% de la incidencia homicida se concentra en nueve entidades federativas, cuyo peso en el total de homicidios del país excede a su peso demográfico en el período (41%),¹¹** y que, por otra parte, 2) **esos mismos estados,¹² sumando a Nuevo León y Tamaulipas, son aquellos en los cuales se han intensificado las operaciones de las Fuerzas Armadas en el contexto de la “guerra contra la delincuencia organizada”,¹³** incluyendo los llamados “Operativos Conjuntos” de SEDENA y autoridades locales.

Los casos de tortura han registrado también un importante incremento. Tan sólo en el periodo de mayo de 2009 a junio de 2010, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. documentó 79 casos de tortura que han sido denunciados ante las autoridades correspondientes. Durante ese mismo periodo en Michoacán, la prensa recogió 80 quejas por tortura en contra de militares y policías federales. Igualmente la prensa nacional informa sobre

⁸ “Hay más de 45 mil militares en lucha antinarco: Sedena”, El Universal de 6 de mayo de 2011. Disponible en URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/185247.html>

⁹ “Incrementa SEDENA efectivos contra narco”, diario Reforma de 4 de abril de 2011, disponible en URL: <http://www.reforma.com/libre/online07/edicionimpresa/>

¹⁰ “Militares a cargo de la seguridad en 17 entidades”, El Universal de 28 de febrero de 2011.

¹¹ Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa y Sonora. *Op. Cit.*

¹² Con excepción de Oaxaca, que, aunque mantiene una tasa de homicidios mayor a su peso en el total de la población nacional, mostró una ligera reducción en su tasa de homicidios en el período 2008 - 2009 comparado con el período 2006 – 2007. *op. cit.*

¹³ Baja California, Chihuahua, Durango, Guerrero, Nayarit, Sinaloa y Sonora corresponden a los estados con incrementos mayores a 50% en incremento de la tasa de homicidios que cuentan además con fuerte presencia militar. Hay que sumar a aquellos que no tienen un incremento de esa proporción, pero que tienen una tasa de homicidios mayor a su peso en la población total, como es el caso de Michoacán (23/100 mil hab.), así como aquellos cuya variación es menor porque tenían un comportamiento similar entre 2006 y 2009, por ejemplo Tamaulipas (3.83%). Nuevo León, aunque no presentó los niveles de los demás estados con presencia de las Fuerzas Armadas, presenta un significativo incremento de 29.27%.

127 casos en los que se aduce tortura, aunque no se reporta quién la llevó a cabo ni qué curso han seguido las investigaciones correspondientes.¹⁴

Por otro lado, **el fenómeno de la desaparición forzada en México ha resurgido desde que comenzó el despliegue de las Fuerzas Armadas para combatir a la delincuencia organizada.** Según las observaciones preliminares del **Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas (GTDFI)**, emitidas tras su reciente visita al país en el mes de marzo de 2011, organizaciones civiles de derechos humanos reportaron que, de acuerdo a sus estimaciones, más de 3,000 personas habrían sido desaparecidas desde el 2006. La CNDH reporta 5,000. En este mismo sentido, el incremento de quejas ante la CNDH sobre desapariciones ha sido sostenido, pasando de 7 quejas en 2006 a 77 en 2010.¹⁵

El mismo GTDFI señaló que el aumento en las desapariciones forzadas en México responde directamente a la estrategia emprendida por el Presidente Calderón para hacer frente a la problemática de seguridad pública en el país. En su opinión, el despliegue de miles de elementos militares para realizar labores de seguridad pública ha fomentado la comisión de delitos puesto que las Fuerzas Armadas no se limitan únicamente a actuar como apoyo a las autoridades civiles y a aceptar sus órdenes, sino a realizar tareas que corresponden exclusivamente a dichas autoridades civiles. **Por tal motivo, el GTDFI recomendó al gobierno mexicano considerar en el corto plazo el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad pública.**¹⁶

Con la seguridad interior y la paz graduada de la LSN lo que se estaría propiciando es el establecimiento de un estado de excepción irregular, tema que también está previsto por el derecho internacional y que implica responsabilidad objetiva del Estado.

El mecanismo que busca atender las llamadas “afectaciones a la seguridad interior” es justamente el equivalente de un estado de excepción institucionalizado. Atendámoslo con más pausa.

2) El mecanismo para atender las llamadas “afectaciones a la seguridad interior”

La **Comisión Interamericana de Derechos Humanos** ha precisado en el **Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de 2009** que una política de seguridad ciudadana eficiente y respetuosa de los derechos humanos “debe contar con una institucionalidad y una estructura

¹⁴ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Informe sobre la independencia de jueces y abogados en México, presentado ante la Relatora Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados de la Organización de las Naciones Unidas, México, CMDPDH, 4 de octubre de 2010.

¹⁵ Observaciones Preliminares del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas sobre su visita a México, 1 de abril de 2011.

¹⁶ Observaciones Preliminares del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas sobre su visita a México, 1 de abril de 2011.

operativa profesional adecuadas a esos fines.”¹⁷ En cambio, **México presenta una creciente excepcionalización del derecho**, reflejada en la actuación sin controles democráticos de las Fuerzas Armadas y el establecimiento de sistemas penales autoritarios y militarizados, la cual genera un **sistema paralelo de justicia en el que la arbitrariedad procesal premia la arbitrariedad en el uso de la fuerza**. De esta manera, la paz y la justicia se escamotean cuando lo que debe ser excepción se vuelve regla.

Ya desde la iniciativa de reforma a la LSN presentada por el Ejecutivo al Senado el pasado 21 de abril de 2009 ese preveía un **procedimiento administrativo con una mera opinión consultiva del Congreso para regularizar la intervención de las Fuerzas Armadas en supuestos hechos de disturbio de la paz pública**, entre otras causales. El procedimiento es llamado “alerta de seguridad interior”. En su minuta del 22 de abril de 2010, **el Senado incorporó a ese procedimiento un conjunto de controles democráticos conducentes a garantizar a los civiles el acceso a la justicia y a garantías judiciales efectivas, ante tribunales competentes, independientes, objetivos e imparciales, por casos de delitos constitutivos de violaciones de derechos humanos cometidos por elementos de la Fuerza Armada Permanente, así como el monitoreo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Congreso de la Unión y el Poder Judicial de la Federación sobre las actuaciones de elementos castrenses en las alertas de seguridad interior**.

Sin embargo, **en el documento de trabajo de la Cámara de Diputados, en el cual las mencionadas “alertas” son sustituidas por “atención de afectaciones a la seguridad interior”, se advierte una profundización del socavamiento de la protección de los derechos humanos, así como un retroceso en el establecimiento de un Estado democrático de derecho en México**. Resulta llanamente indefendible la persistencia en cualquier legislación de un procedimiento, independientemente de todas las previsiones legales que puedan contemplarse, que estatuya un comportamiento tan anómalo del aparato estatal, en franca contravención de lo dispuesto en el artículo 129 constitucional y los más altos estándares internacionales en materia de derechos humanos.

La reforma a la LSN que hoy se busca dictaminar en la Cámara de Diputados es un botón de muestra de la excepcionalización de nuestro derecho, el peor de todos desde la constitucionalización del arraigo, el cateo *express* y la prisión preventiva automática en 2008 (que

¹⁷ Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos. CIDH. Párr. 102

ya es decir bastante). De hecho, **la LSN cierra la pinza al subsistema de excepción iniciado con la parte “cautelar” de la reforma penal. Lo que implica en el fondo esta LSN es la institucionalización del estado de excepción.** Procuraré explicitar lo anterior.

El estado de excepción es el momento en que el derecho se suspende a sí mismo bajo el supuesto de una amenaza a su conservación, a la del Estado o a la de la “Nación”. **La ONU admite la existencia de desviaciones del modelo de referencia, contemplado en el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mismos que amenazan la vigencia de los derechos humanos.** En su informe sobre los estados de excepción (E/CN.4/Sub.2/1982), la relatora especial de la ONU sobre el tema, Nicole Questiaux, clasificó los estados de excepción irregulares en cinco tipos: estados de excepción: a) no notificados, b) de facto, c) permanentes, d) complejos y e) institucionalizados.

Las situaciones en que pululan las normas de excepción paralelas o acumuladas, manifiestas en disposiciones retroactivas y regímenes transitorios cuya simultaneidad produce los mismos efectos de los estados de excepción “normales” y que involucran la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones que exceden su propósito natural, reciben el nombre de “estados de excepción complejos”, o “institucionalizados”, si se agrega a ellos la normalización de la ruptura del orden constitucional como consecuencia de una supuesta crisis que justifica las medidas tomadas, como está ocurriendo en México y como ocurrió en Chile, durante la dictadura de Pinochet. Pese a que Pinochet tenía un marco normativo que lo habilitaba para que las Fuerzas Armadas intervinieran en ámbitos que iban de la seguridad pública a la disuasión de protestas sociales, fue debidamente enjuiciado y su régimen fue calificado como un estado de excepción institucionalizado por la CIDH y diversos organismos internacionales.

Así que aunque se cuente con una ley para regularizar la intervención de las Fuerzas Armadas en labores extra e inconstitucionales, las violaciones de derechos humanos y el menoscabo de la institucionalidad democrática jamás podrán quedar impunes. Si se llegara a aprobar la LSN en los términos actuales, lo cual no es una opción y la sociedad civil no lo permitirá, los organismos y tribunales internacionales, así como el mismo pueblo, nos encargaremos de juzgar a los responsables y a la misma LSN.

El día de ayer, **Sergio García Ramírez**, ex procurador general de la República y ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos cuestionó: “Por qué no se puede luchar contra la

delincuencia con eficacia y rigor con las normas que tenemos y debemos crear nuevas normas con extrañas figuras como esta declaratoria de seguridad nacional que es una fuente de restricción de derechos”.¹⁸

Por lo anterior, resulta un despropósito que se pretenda introducir en el ordenamiento jurídico una figura tan ajena a la tradición democrática del derecho mexicano, pretendiendo hacer pasar por un procedimiento regular un estado de excepción irregular, todo lo cual es, además, nuevamente ajeno a la naturaleza y el propósito de toda normatividad sobre seguridad nacional.

3) La aplicación extensiva de la jurisdicción militar a casos que involucran a civiles

Resulta igualmente inaceptable que llegue a consumarse lo que ya una vez previó el documento de trabajo en relación con la aplicación extensiva de la jurisdicción militar a casos en los que se hallan involucrados civiles. Lo anterior, además de contravenir los estándares internacionales en materia de derechos humanos resulta inconstitucional, a la luz del artículo 13 de la Carta Magna. Al respecto, la Corte IDH trae a colación en el párrafo 266 de la **Sentencia del caso Rosendo Radilla Pacheco** el hecho de que la CIDH “señaló que la actuación de la justicia penal militar constituye una violación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, ya que no cumple con los estándares del sistema interamericano respecto a casos que involucran violaciones a derechos humanos, principalmente por lo que se refiere al principio de tribunal competente”. Asimismo, fue muy clara al asentar en el párrafo 273, que

“[...] la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria. [...] El juez encargado del conocimiento de una causa debe ser competente, además de independiente e imparcial.”

En el mismo sentido, la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (en lo sucesivo Constitución mexicana) impone un límite preciso a la extensión del fuero castrense, al establecer en su **artículo 13** que:

“Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. [...]. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.”

La LSN simplemente no puede desafiar – otra vez – la Constitución y cuatro sentencias consecutivas de la Corte IDH (Rosendo Radilla Pacheco, Inés Fernández Ortega, Valentina Rosendo Cantú y Teodoro Montiel y Rodolfo Cabrera) en materia de prohibición de la aplicación

¹⁸ Milenio Diario: <http://impreso.milenio.com/node/8971966>

extensiva de la jurisdicción militar. Hay que recordar que esas Sentencias se dirigen al Estado mexicano en su conjunto y que de desestimarse constituyen responsabilidad internacional por lo que hace a la actuación del Poder Legislativo en su cumplimiento.

4) El uso de elementos de las Fuerzas Armadas en labores que corresponden a la seguridad pública, la justicia penal o el procesamiento de demandas sociales.

La LSN del proyecto de trabajo de la JUCOPO establece un sistema de excepción penal en el que los destinatarios de las normas en las definiciones de amenazas y obstáculos se encuentran **ampliamente indeterminados**, facilitando el abuso del aparato de justicia penal, lo que redundaría en la **criminalización de conductas que no son delictivas, tales como la protesta social pacífica, la defensa de derechos humanos o el ejercicio del periodismo**. Lo anterior resulta tanto más grave cuanto se otorga a los elementos de las Fuerzas Armadas la facultad de privar de su libertad a las personas y mantenerlas en custodia en coordinación con la PGR.

En este sentido, resulta preocupante que se incluya una excepción a lo establecido en el dictamen del Senado, cuyo artículo 69 fracción XI negaba tajantemente la procedencia de las declaratorias de afectación a la seguridad interior “cuando la solicitud tenga su origen o causa en el cumplimiento a requerimientos o resoluciones emitidas por autoridades administrativas o del trabajo; tampoco procederá por acciones relacionadas con movimientos o conflictos de carácter político, electoral o de índole social.” Dicha excepción, remitiéndose a las definiciones contempladas por el artículo 3º, permitiría que se adujera la existencia de presuntos desafíos o amenazas a la seguridad interior para habilitar la intervención de la FAP en asuntos cuya resolución ameritaría una respuesta política, no armada, a menos que se apueste a un ejercicio autoritario nugatorio de las garantías de asociación, libertad de expresión, petición y de protesta pacífica, así como el derecho a defender los derechos humanos. **Todo lo anterior, desde luego, resulta inaceptable.**

CONCLUSIONES

Por todo lo anterior, y en vista de que los contenidos vertidos en la LSN tal como se ha venido discutiendo desde la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo en 2009 hasta los recientes documentos de trabajo de la Cámara de Diputados presentan inconsistencias y violaciones al derecho constitucional, particularmente a partir de la hoy promulgada Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, así como con respecto al derecho internacional de los derechos humanos, en franca desatención a las obligaciones que pesan sobre el Estado mexicano en la materia, tanto por las Sentencias emitidas en su contra por los tribunales internacionales como por los diversos instrumentos signados por él,

- 1) Demandamos de estas Comisiones dictaminadoras así como de la Legislatura, que procedan a la dictaminación en sentido negativo de la totalidad de la minuta enviada**

por el Senado, y se proceda a la redacción de normas que atiendan de un modo serio, responsable e integral la grave problemática de seguridad que hoy afronta México con seriedad, responsabilidad e integralidad;

- 2) Las y los legisladores tienen el deber de legislar a la brevedad en materia de controles civiles, democráticos e institucionales al uso de la fuerza para frenar la ola de violencia que se ha exacerbado con la actual política de seguridad, así como establecer mecanismos efectivos para que la política de seguridad incluya la rendición de cuentas y la transparencia;
- 3) El Congreso está igualmente constreñido en virtud de los artículos transitorios de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, hoy promulgada, a legislar tan pronto como sea posible en materia de reparación integral del daño a las víctimas de violaciones de derechos humanos y en materia de estados de excepción, que como situación extrema del orden democrático constitucional sirven de pauta, por mayoría de razón, para desechar toda normatividad que contemple mecanismos tales como las “afectaciones a la seguridad interior”;
- 4) De igual manera, y derivado de las obligaciones que emanan del artículo 1º de la Constitución en materia de recepción del derecho internacional de los derechos humanos, el Congreso debe legislar a la brevedad para reformar el Código de Justicia Militar en el sentido de prohibir explícitamente la aplicación extensiva de la jurisdicción militar a casos en los que se hallen civiles involucrados;
- 5) Exhortamos a las y los legisladores a avanzar en la construcción de un nuevo concepto de seguridad, que sirva a las personas, y no al Estado. La seguridad es un derecho humano, no un pretexto para violarlos. Por ello, debe asumirse la integralidad que tiene la seguridad con respecto al derecho a la vida, a la integridad física y mental, a la libertad, al debido proceso, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y, en suma, el resto de los derechos humanos contemplados por nuestro bloque de constitucionalidad. Que se incorporen los estándares y recomendaciones internacionales en materia de seguridad ciudadana, a fin de que la seguridad que provea el Estado responda a un enfoque integral, comprensivo de las dimensiones sociales, políticas y económicas de la innegable problemática de seguridad que hoy atraviesa nuestro país, y no sola ni privilegiadamente al uso de la fuerza;
- 6) Deben combatirse de manera efectiva la pobreza, la desigualdad, la corrupción, el lavado de dinero y el tráfico de armas, así como las violaciones de derechos humanos, mismas que se multiplican día con día. Sólo así podremos hablar de manera consecuente de seguridad, paz y justicia en un país que clama por ellas.