

Por un cambio de paradigma: de la seguridad pública a la seguridad ciudadana

Dr. Luis González Placencia

Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Durante la última década, México ha experimentado la que puede ser considerada su primera gran crisis política del siglo XXI: la *guerra* contra el crimen organizado emprendida por el gobierno federal, la cual ha dejado sin vida a más de 34 mil personas en los últimos años. Este conflicto, combinado con la tentación de las respuestas fáciles y mediáticas, ha potenciado, en todo el país, la falsa disyuntiva entre seguridad y derechos humanos, lo cual ha dado pie a la generación de estrategias de seguridad y justicia basadas en el paradigma coercitivo-represivo, con serias consecuencias para la vigencia de los derechos, la lucha contra la impunidad y la rendición de cuentas a la que deben estar sujetas las instancias de seguridad y justicia.

Por lo anterior, desde la CDHDF consideramos que la discusión de la iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional no puede realizarse de manera descontextualizada de otros avances normativos de gran importancia en nuestro país. En específico, es fundamental tomar como marco de referencia la reciente entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, ya que la misma significó para nuestro país un paso adelante hacia la consolidación de un Estado verdaderamente democrático y de derecho, donde el respeto y garantía de los derechos humanos deben ser el eje rector de la organización y actuación estatales.

En este orden de ideas, el enfoque de derechos humanos se presenta como una herramienta que contribuye a la construcción de un paradigma de gestión y planeación estatal más eficiente, más humano y receptivo al colocar, en términos cualitativos y en primer plano, la protección de las personas como finalidad y razón de ser de la administración pública, antes que un instrumento prescindible en virtud de su cantidad y/o abundancia. Así, desde este enfoque, cualquier pérdida o atentado contra la vida y dignidad humanas, atribuible directa o indirectamente a agentes estatales es, aun siendo incidental o “colateral”, lamentable, y debe ser leído como un signo de alerta para cualquier Estado constitucional moderno.

De esta forma, en la consolidación de un Estado como sitio propicio para el desarrollo digno de las personas, las instituciones democráticas sólidas y atentas a las necesidades de la población constituyen la base del crecimiento económico sostenido, la erradicación de la pobreza y la creación de empleo. También son elementos esenciales -y se refuerzan mutuamente-, la libertad, la paz y la seguridad, la estabilidad interna, el respeto de los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, la igualdad entre los géneros, y una dedicación general al mantenimiento de sociedades justas y democráticas.

Así, es este marco desde el cual la CDHDF manifiesta su más profunda preocupación por los términos actuales de la iniciativa de reforma a la Ley de

Seguridad Nacional, ya que representa en sí misma una contradicción con el ánimo democrático de la reforma en materia de derechos humanos señalada anteriormente, además de que parte de la idea de normalizar lo que debería ser eminentemente excepcional, esto es, la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad.

En efecto, los altos niveles de inseguridad en nuestro país han fortalecido las políticas de “mano dura”, que durante las últimas tres décadas han ido escalando en intensidad y gasto, sin que se vislumbre una mejora sustancial en la materia; además de que se ha pretendido justificar bajo un argumento de seguridad nacional, a partir de la determinación de que el narcotráfico representa una amenaza, la intervención de las fuerzas armadas.

Desde luego, la debilidad institucional del Poder Judicial, el ministerio público, las policías y el sistema penitenciario, sumado a la centralidad de una política represiva y no preventiva, han generado el escenario ideal para la intervención militar cada vez más intensa, que no hace más que confirmar que asignar la seguridad a las fuerzas armadas genera violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Esto se confirma cuando se analiza el incremento de las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos contra militares ¹ por violaciones a los derechos humanos.

Año	No. de Quejas
2007	376
2008	1,143
2009	1,644
2010 (1er. Trimestre)	389

La intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ha sido una preocupación central de la sociedad civil y de los organismos de protección y defensa de derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha señalado que “... 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”.²

En febrero de 2008, la entonces Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, señaló al finalizar su visita a México que:

¹ Fuente: Periódico Reforma: “Aumentan 400% quejas a Ejército”, Benito Jiménez, 12 de mayo de 2010.

² CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, que puede ser consultado en www.cidh.org, párrafo 100

[...] utilizar a los militares continúa siendo problemático, pues es fundamentalmente inapropiado – en cuanto a la capacitación, la filosofía, el equipamiento y las perspectivas – en el desarrollo de funciones civiles para hacer cumplir la ley. La atención debe centrarse en dedicar urgentemente los recursos necesarios para fortalecer las instituciones civiles para que trabajen con integridad y profesionalismo.³

De la mano de esta preocupación por la intervención de las fuerzas armadas en sí misma, va la preocupación por la opacidad con que se ha desarrollado dicha intervención, generada a raíz de la ausencia de controles civiles efectivos, tal como lo demuestra la subsistencia del llamado fuero de guerra para la investigación y procesamiento de delitos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos, cometidas por agentes de las fuerzas armadas en contra de civiles. Al respecto, debe recordarse que en el lapso de un año (2009-2010), la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido ya cuatro sentencias consecutivas sobre el tema en casos contra México, en los cuales estableció de forme reiterada que:

[...] la jurisdicción penal militar en los Estados democráticos, en tiempos de paz, ha tendido a reducirse e incluso a desaparecer, por lo cual, en caso de que un Estado la conserve, su utilización debe ser mínima, según sea estrictamente necesario, y debe encontrarse inspirada en los principios y garantías que rigen el derecho penal moderno. En un Estado democrático de derecho, la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados a las funciones propias de las fuerzas militares. Por ello, el Tribunal ha señalado anteriormente que en el fuero militar sólo se debe juzgar a militares activos por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.

Asimismo, [...] tomando en cuenta la naturaleza del crimen y el bien jurídico lesionado, 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. En tal sentido, la Corte en múltiples ocasiones ha indicado que “[c]uando la justicia militar asume competencia sobre un asunto que debe conocer la justicia ordinaria, se ve afectado el derecho al juez natural y, *a fortiori*, el debido proceso”, el cual, a su vez, se encuentra

³ Cfr. CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 2009, párrafo 150. Puede consultarse en: www.cidh.org

íntimamente ligado al propio derecho de acceso a la justicia
[...]⁴

A los pronunciamientos de la Corte Interamericana sobre la incompatibilidad de la utilización del fuero militar para casos de violaciones a los derechos humanos, se han sumado los de otros organismos del sistema universal de protección de los derechos humanos; siendo el más reciente el de la Relatora Especial para la Independencia de Jueces y Fiscales.⁵

En el contexto de una reforma a la Ley de Seguridad Nacional que pretende dar mayores atribuciones y participación a las fuerzas armadas, para la CDHDF no se puede pasar por alto el hecho de que el Estado mexicano no ha atendido a las recomendaciones internacionales, ni ha cumplido con lo ordenado por las sentencias de la Corte Interamericana en lo relativo a la justicia militar. En este sentido, se destaca que la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal para reformar el artículo 57 del Código de Justicia Militar, ha sido declarada insuficiente e incompatible con la Convención Americana de Derechos Humanos por esa misma Corte, en su Resolución sobre supervisión de cumplimiento en el caso Rosendo Radilla.

Bajo esta lógica de mayor intervención con los menores controles posibles, la reforma a la Ley de Seguridad Nacional que se discute, pretende dotar de marco normativo a una creciente participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad e impartición de justicia, a través de la introducción de la figura de “afectación a la seguridad interior”, ante la cual la Ley autorizaría acciones como la intervención de comunicaciones, cateos, restricciones a la libertad de movimiento o revisión de averiguaciones previas por parte del ejército y la marina.

Con relación a lo anterior, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal considera que la referida iniciativa contraviene principios fundamentales de nuestra Constitución y de los instrumentos internacionales reconocidos por México en materia de derechos humanos.

⁴ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párrs. 272 – 273; Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 30 de agosto de 2010, serie C No. 215, párrs. 176 y 177; Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 31 de agosto de 2010, serie C No. 216, párrs. 160 y 161; y Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de noviembre de 2010, serie C No. 220, párrs. 197-199.

⁵ *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados: Misión a México*, Asamblea General de Naciones Unidas, 18 de abril de 2011, A/HRC/17/30/Add.3, párrs. 38-43.

En primer lugar, la iniciativa atenta contra el procedimiento de suspensión de garantías y el equilibrio entre poderes creado por nuestra Constitución. Lo anterior es así en razón de que la iniciativa pretende crear la figura de declaración de afectación a la seguridad interior, la cual, independientemente de la semántica, es en substancia una declaración de estado de excepción que conlleva la restricción de ciertos derechos y el otorgamiento de facultades extraordinarias a las fuerzas armadas.

Conforme al criterio del relator especial de la ONU para los Estados de Excepción, una medida será excepcional siempre que supere las restricciones permitidas en situaciones ordinarias. Con relación al principio de amenaza excepcional, el derecho internacional –al igual que el derecho interno de los Estados– admite ciertas restricciones al ejercicio de algunos derechos humanos en situaciones de normalidad, siempre y cuando ello sea necesario para el mantenimiento del orden público, la moral y la salud pública, el derecho de los demás, etcétera. En consecuencia, todas aquellas medidas que impliquen restricciones que superen las limitaciones autorizadas en periodos ordinarios son, aunque no se exprese así, de naturaleza excepcional.⁶

Por tanto, la reforma es contraria a la esencia que el constituyente plasmó en el artículo 29 de nuestra Constitución, recientemente modificado con motivo de la reforma en materia de derechos humanos, con el fin de acotar aún más las posibilidades de restricción de derechos en un estado de emergencia. Pero en contravía de esta lógica, con la aprobación de la reforma a la Ley de Seguridad Nacional, se le permitiría al ejecutivo federal declarar un estado de excepción y restringir derechos, evadiendo las salvaguardas y controles impuestas por el artículo referido; situación que adicionalmente quebranta el equilibrio entre poderes, ya que el procedimiento que se propone en la iniciativa de reforma permite que la declaración de afectación a la seguridad interior se haga de forma casi unilateral por parte del Ejecutivo, con una intervención mínima por parte de los demás poderes.

Asimismo, esta Comisión llama la atención sobre el hecho de que los tratados internacionales más importantes en materia de derechos humanos, también prevén procedimientos específicos para la declaratoria de estados de excepción, mismos que se verían violentados de aprobarse la reforma mencionada.

Por lo anterior, la CDHDF hace un atento llamado a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión a asumir su papel de representante y garante de

⁶ Cfr. Suárez del Real y Aguilera, José Alfonso y Unzueta Reyes, Victoria Livia, *De la excepcionalidad a la institucionalización, seguridad nacional y violaciones a los derechos Humanos*, que puede consultarse en:

http://www.diputadosprd.mx/debate_parlamentario/articulos/LXI_2010_002_16.pdf

los intereses y derechos de la sociedad, y en consecuencia, de mantenerse en sus términos actuales, deseche el dictamen que contiene la iniciativa de reforma a diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional. Como alternativa, la Comisión a la que represento propone a ustedes, legisladoras y legisladores, plantear un cambio de paradigma en sinergia con la reforma en materia de derechos humanos. Nuestra propuesta es construir soluciones desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, mismo que resulta “[...] el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia [...] en lugar de los conceptos de ‘seguridad pública’, ‘seguridad humana’, ‘seguridad interior’ u ‘orden público’... [que] hacen referencia a la seguridad construida desde el Estado o a la misma seguridad del Estado.”⁷

La seguridad ciudadana, como concepto “[s]e funda en la protección del ciudadano antes que en la del Estado; en la satisfacción objetiva de condiciones de vida adecuadas, así como en la institucionalización del diálogo como herramienta para la solución de conflictos interpersonales y sociales. Una característica de este concepto, es que, se contrapone a la perspectiva tradicional de *seguridad pública*, pues rebasa la esfera de la acción policial y postula la participación de los actores sociales, en especial privilegiando a la sociedad civil, para afianzar los niveles de gobernabilidad.

⁷ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, párrafo 21, 2009