

Versión estenográfica de la participación del doctor John Ackerman Mill en el foro nacional “Democracia, Seguridad Nacional y Derechos Humanos” coordinado por la Comisión de Gobernación y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

La diputada Lorena Corona Valdés: Muchas gracias, muy buenos días. Agradecemos a todos la presencia, su presencia, y sobre todo que nos estén haciendo el favor de acompañarnos en el desarrollo del Foro Nacional Democracia, Seguridad Nacional, y Derechos Humanos.

Me permito presentarme, soy la diputada Lorena Corona Valdés, diputada federal por el Partido Verde Ecologista de México, secretaria de la Comisión de Gobernación, integrante de la Comisión de Defensa Nacional, y el grupo de trabajo de la Comisión de Defensa Nacional para dar Seguimiento a los Avances que se deriven de esta materia, y que también integran los diputados Luis Alejandro Guevara Cobos, Adriana Fuentes Cortés, del Partido Revolucionario Institucional; Luis Carlos Campos Villegas, del Partido Revolucionario Institucional; y Pablo Escudero Morales, también del Partido Verde Ecologista de México.

También agradezco la presencia de la diputada Enoé Uranga, secretaria de la Comisión de Derechos Humanos, muchísimas gracias.

Esta mañana tengo el honor de moderar la Primera Mesa de Trabajo de este foro en la que se ahondará en el estudio del marco constitucional de la Seguridad Nacional, con el objetivo de analizar los fundamentos constitucionales que regulan, preservan y determinan el alcance, competencia, atribuciones, y conceptos relacionados con la Seguridad Nacional.

La mecánica, mediante la que se desahogarán los trabajos de esta mesa, se realizará en tres etapas; en una primera etapa, cada uno de los panelistas contará con un espacio de 20 minutos para su exposición; una vez concluida esta etapa se abrirá otro espacio para

quienes si así lo desean puedan abundar o rectificar sobre su exposición, para lo cual tendrán igualmente, cinco minutos cada uno.

Por último, se abrirá un espacio de 10 minutos para los que estén interesados en realizar alguna pregunta. En consecuencia damos inicio a la primera etapa, en la que contamos con la presencia del doctor John M. Ackerman Rose, quien tiene un extenso currículum y espero no omitir ninguna de todos los cargos que el doctor tiene.

En una primera instancia es doctor en Sociología Política por la Universidad de California, Santa Cruz; investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, presidente adjunto de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo; miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II.

Director editorial del *Mexican Law REview*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; profesor de licenciatura y de posgrado en la Facultad de Derecho, y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM; experto en las temáticas de políticas públicas transparencia, derecho electoral, combate en la corrupción, rendición de cuentas, participación ciudadana, y organismos autónomos.

Fue ganador del Certamen Nacional del Periodismo en 2009, y del Premio Nacional de Comunicación, José Pagés Yergo, en el 2010 por sus artículos de análisis jurídico en la prensa nacional y extranjera. Es columnista de la revista *Proceso*, y del periódico *La Jornada*, así como colaborador de publicaciones nacionales e internacionales de gran prestigio, como el *New York Times*, *Los Angeles Times*, *Financial Times*, *Magazine Boston Globe*, *The Guardian*, *Chicago Tribunes*, *San Francisco Chronical*; *Houston Chronical*, *San Diego Union Tribune*, el periódico *Reforma*, y *El Universal*.

Ha sido consultor sénior del Banco Mundial, y coordinador técnico de la Mesa 7. Es consultor del *United States Agency for International Development*, *Global Integrity*, la

Open Society Institute, el *International Budget Project*. La Secretaría de la Función Pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Cámara de Diputados, y el Gobierno del Distrito Federal. Así, ahora cedo el uso de la palabra al doctor Ackerman, para que realice su exposición. Muchísimas gracias.

Y disculpen, perdón, y también agradezco la presencia del senador Carlos Sotelo, integrante de la Comisión de Gobernación del Senado, y presidente de la Comisión de Radio y Televisión y Cinematografía. Muchísimas gracias, también por su presencia. Disculpe, adelante, doctor Ackerman.

El doctor John M. Ackerman Rose: Muchas gracias, diputada Lorena Corona, muchas gracias al diputado Javier Corral, presidente de la Comisión de Gobernación. Un saludo a los distinguidos integrantes del presídium, al diputado Luis Carlos Campos, la diputada Claudia Ruiz Massieu, y los diputados y senadores que están aquí, y desde luego los colegas, Santiago Corcuera, y Emilio Álvarez Icaza, que me dignan y me honra el compartir esta mesa con ellos.

Vamos a reflexionar sobre esta propuesta de ley de Seguridad Nacional, desde un enfoque constitucional, desde un enfoque de política también. Para entender de qué se trata, y yo empezaría con una reflexión sobre la naturaleza constitucional de esta iniciativa, relacionándola, bueno, ya minuta del Senado. Comparándola con otras iniciativas que hemos seguido en años recientes, como la reforma petrolera, la propuesta de la reforma laboral y esta, los veo juntos, porque son esfuerzos legislativos, para reinterpretar la Constitución en función de una necesidad coyuntural específica y en función de intereses sociales, institucionales o políticos específicos.

Hay un debate histórico, importante en la literatura de la relación entre el Congreso y el Poder Judicial que reflexiona con respecto a los efectos... aunque también a veces positivos de la intervención judicial, para corregir la plana al Poder Legislativo, este se llama el debate contramayoritario, que aunque el Poder Legislativo es el que tiene la mayoría y la

legitimidad, el Poder Judicial al final de cuentas tiene que garantizar las garantías, los derechos fundamentales, aún si una mayoría trasgrede estos derechos.

Qué a veces es justificado que el Poder Judicial violenta la mayoría expresada democráticamente al Congreso, con tal de tutelar derechos fundamentales. El problema aquí es que traemos una vía inversa, en que aquí en Congreso de la Unión está buscando, no se ha aprobado todavía, pero la minuta del Senado y en general esta ley de seguridad nacional busca matizar y abrogar las garantías que existen en la constitución y que han sido ratificadas por el Poder Judicial por medio de una ley secundaria que termina siendo en este caso no sería contra mayoritario, sino contra garantista, en qué y esto sería la tesis inicial y principal, para inaugurar esta conferencia es que esta ley es anticonstitucional.

Por qué me atrevo a señalar esto, creo que el doctor García Ramírez ya puso la mesa con unas serias reflexiones muy certeras con respecto a sus preocupaciones y en alguna parte voy a retirar lo que él ha dicho, pero creo que no sobra.

El artículo 129 de la Constitución es demasiado explícita, en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. La minuta del Senado y un inicio... el presidente de la república es una iniciativa, un documento de interpretación jurídica más que una ley, es una interpretación jurídica intentando desmontar las implicaciones que tendría este artículo con respecto de la utilización de las Fuerzas Armadas.

De ahí viene la tesis con respecto a la paz, es muy claro el artículo 129 que en tiempo de paz, las fuerzas militares no pueden ocuparse de actividades de seguridad pública, entonces, vamos a matizar y transformar nuestra comprensión de que es la paz, vivimos una situación de paz conflictiva, permanente y cuando hablamos de disciplina militar también vamos a empezar a entender a la disciplina militar con lo relacionado con asuntos de seguridad pública, pero la vamos a llamar seguridad interior para jalar este concepto hacia lo que está ocurriendo hoy.

Se está buscando, creo que esto es claro para todos, legalizar las acciones, la utilización del Ejército, de... las fuerzas militares, legalizar y reconocer legalmente es un papel que actualmente están desempeñando y el problema aquí es que en lugar de estar legalizando e incluso ampliando sus facultades y capacidad de intervenir en materia de seguridad pública, lo que debemos de estar haciendo hoy en el Congreso, en el Poder Ejecutivo, en el Poder Judicial y sobre todo nosotros los ciudadanos es buscando caminos claros y pasos específicos, para lograr la retirada de las fuerzas militares de actividades de seguridad pública.

Quizás sí sea una irresponsabilidad reclamar que mañana mismo los militares regresen a sus cuarteles, pero sí necesitaríamos construir una nueva edición del papel, del cuerpo militar en momento de actuar, por ejemplo, una pequeña idea porque no y tenemos que reconocer que tienen un papel importante que jugar en esto del crimen organizado y las drogas, porque no en lugar de estar persiguiendo a mexicanos inocentes o culpables al territorio nacional se dedique mejor a cuidar nuestras fronteras.

Recientemente, Felipe Calderón fue a Estados Unidos, a California, reclamó no solamente al gobierno de Estados Unidos, sino también a las armerías y a los productores de las armas de Estados Unidos por matar o promocionar o promover las armas necesarias para matar a los mexicanos y el gobierno mexicano hace, no quiero decir nada, pero muy poco para cuidar el trasiego de armas desde Estados Unidos hacia México, esto sería una tarea lógica y básica que tendría que cumplir nuestras Fuerzas Armadas en que sí está estrictamente relacionado con asuntos de disciplina militar que cuidar nuestras fronteras de una especie de invasión extranjera.

Es una invasión extranjera de armas que nos está atacando, esto sí es el papel de las fuerzas militares, en lugar de estar legalizando su actuación actual el Congreso de la Unión tendría que presentar una controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo por una abierta violación al artículo 29 Constitucional y al 129.

Existimos, en una situación anticonstitucional, una violación a nuestras garantías, una especie de... en muchos terrenos y territorios del país y el Congreso de la Unión tendría que reclamar su papel en la división de poderes.

Tenemos un artículo 29 que señala muy claramente que para poder tener una situación como la que tenemos hoy, el presidente de la república obligatoriamente tiene que conseguir la autorización del Congreso, para una declaratoria al respecto.

Ahora, estas son estrategias de emergencia. No queremos esta situación, pero sí tendríamos que estar pensando en una vía de salida, hoy lo que tenemos es un clásico ejemplo de lo que se llama la jerga militar norteamericana de... cómo lo traducimos, de desplazamiento de objetivos.

Esto es lo típico, cualquier fuerza militar que ataca un blanco específico si se queda ahí más tiempo de lo estrictamente necesario, inmediatamente empieza inventar otras razones para mantenerse ahí mismo, esto pasó y está pasando hoy con las Fuerzas Armadas Norteamericanas en Irak, en Pakistán.

Una vez que está instalado en las calles y... la tarea específica es casi una ley burocrática, no quiero decir de la naturaleza en que las fuerzas militares mismas buscan formas para atrincherarse, no es por maldad es pura lógica militar misma.

Hoy lo vemos muy claramente con la reproducción y la cantidad de secretarios de seguridad pública a nivel municipal y estatal y procuradores que son militares. Lo vemos en general y esto es realmente lo grave. El hecho de que la utilización de las Fuerzas Armadas no ha servido únicamente como una salida de corto plazo a una situación de emergencia, si no en cierta situación ha generado las condiciones de su propia manutención en el lugar, por ejemplo, la profesionalización de los policías, la limpieza de los policías a nivel municipal y estatal reclaman que esto no ha avanzado y por eso los militares tienen que

mantenerse ahí, pero nunca nos hemos preguntado no será que precisamente porque están ahí los militares que es la salida fácil, ésa es la razón por la cual no hemos avanzado en estas profesionalizaciones de depuración de las fuerzas policiacas del país.

Ahora, lo que tenemos es un operativo nacional de las 32 entidades federativas intentando demostrar no un policía profesional que está listo para tomar el mando, al contrario demostrando que los policías también pueden actuar con la misma impunidad, con la misma discrecionalidad de las fuerzas militares y por eso ellos merecen recibir el mando.

Estamos en un debate, en una competencia, ahora, ante lo estatal y lo federal discrecionalidad de las fuerzas militares. Y por eso ellos merecen recibir el mando. Estamos en un debate, una competencia ahora entre lo estatal y lo federal realmente enfermiza que nos ha introducido esta dinámica de utilización de la fuerza.

Yendo a la minuta, desde luego... y esto seguramente lo va a comentar... Icaza... Hace falta transformar esto de una Ley de Seguridad de Estado, que es lo que es realmente, a una Ley de Seguridad ciudadana. Esto es una necesidad... Esta ley totalmente estadista genera mucha preocupación.

Hay algunos artículos específicos que hay que señalar. Por ejemplo, los artículos 10, 51, 52, que hablan de un régimen de opacidad por decreto. Si bien menciona la Ley Federal de Transparencia, básicamente esta ley se está colocando no sólo de la Ley Federal de Transparencia, sino también del artículo 6o. constitucional, en materia de transparencia... pública.

Todos entendemos que hay requerimientos específicos de esta materia de seguridad nacional, pero de ninguna manera deberíamos tener una cobertura tan total y amplia de la opacidad. Porque lo que está diciendo esta ley es que todo es reservado, confidencial al menos que se compruebe lo contrario... de uso público. Cuando es lo que se invierte con el artículo 6o. constitucional, con el principio de máxima publicidad.

Cuando vamos a los artículos 82, 83, que son el meollo de este asunto, estamos viendo una situación de suspensión de garantías. O de alteración del marco jurídico de tutela de los derechos fundamentales. Es falso que esto sea una vía que no trastoca el artículo 29. Porque como lo señaló el magistrado Sergio García Ramírez, se incluyen... Aquí el artículo 80 permitiría, en su caso, que el Ejército fuera la autoridad responsable coordinadora de esta... Que el mismo Ejército ordene al Ministerio Público la aplicación de medidas cautelares, llámese “arraigo”, así como providencias precautorias y técnicas de investigación.

Incluso se habla de que los Ministerios Públicos podrían sólo rendir sus testimonios por escrito, en lugar de tener que comparecer. Hay una serie de asuntos en esos artículos que sí hablan... me está faltando respecto a la circulación de bienes, efectos y mercancías, por ejemplo. Incluso el mismo derecho a tránsito. Todos éstos sí se ven afectados en una situación de declaratoria al respecto.

Y esto no sería grave si es que tuviéramos muy reducidas las causales. Pero como también dijo el doctor García Ramírez, las causales se amplían de manera general y peligrosa. Hay una posibilidad del artículo 88 que permite al presidente, ante una amenaza exterior, casi de manera unilateral, sin pasar por el Consejo de Seguridad Nacional, declarar esta situación de afectación. Hay una coadyuvancia con el Ministerio Público, del 83, que también violenta lo que sería en su momento nuestro nuevo Código de Procedimientos Penales.

Finalmente les invito a leer el artículo 5o., fracción XV, que señala como posibles obstáculos los actos tendentes a afectar la estabilidad y la seguridad de las partes integrantes de la federación. Me pregunto a qué se refiere eso de la estabilidad. Si bien aquí todavía tenemos estos de la prohibición respecto de movimientos sociales y electorales, me parece que esta redacción todavía abre la puerta para la utilización de la Fuerzas Armadas en problemáticas sociales.

En general hay un peligro aquí, sobre todo en que las afectaciones las fuerzas militares pueden convertirse en órganos coordinadores del esfuerzo, sin estar subordinadas a un mando civil. Aunque principalmente el presidente de la República va a tener el mando. Pero sobre un operativo o una declaratoria al respecto, por ejemplo, podemos ver al secretario de Defensa o al secretario de Marina encabezando esta iniciativa, y que sea esta persona quien dé el parte de guerra... bueno, de paz conflictiva, perdón. Y esto sí implica un cambio, porque implica un rompimiento de la separación entre el Estado civil y las fuerzas militares que tanto nos ha distinguido en la historia de México.

Algunas propuestas específicas para concluir aquí. Se menciona en el artículo transitorio una ley de uso legítimo de la fuerza. Y se menciona en la misma minuta... predictamen... lo de los protocolos de utilización de la fuerza. Yo me pregunto si no deberíamos tener estos protocolos y esta ley antes de soltar las fuerzas militares... bueno, ya están sueltas... pero antes de legitimar y soltar aún más estas fuerzas militares. La historia nos enseña que si no tenemos estos controles hechos desde antes será muy difícil hacerlos en el camino.

Evidentemente debemos tener más claridad respecto a la responsabilidad administrativa, política y penal de los responsables de estas iniciativas, estas actuaciones. De nuevo yo diría que no podríamos ni pensar en aprobar una iniciativa como ésta si no tenemos primero un claro acato a los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto al fuero militar. Una reforma al artículo 57 del Código de Justicia Militar, para abrir a los tribunales civiles cualquier violación de los derechos humanos de la población civil de parte de los militares.

Tenemos también que pensar en la posibilidad, incluso, de contemplar un mando civil para la Secretaría de la Defensa... el asunto de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Yo sé que esto es tabú... El argumento es válido. Nuestras Fuerzas Armadas han sido sumamente disciplinadas a lo largo del siglo XX. Tenemos una Fuerzas Armadas muy despolitizadas en los hechos. Entonces no es necesario ponerles un mando civil, porque lo que realmente haría sería politizarlas. Vivimos en sentido contrario.

Sin embargo, en la coyuntura actual estos términos empiezan a modificarse. Y si las Fuerzas Armadas realmente quieren tener tantas facultades como las que han pedido en este dictamen y en esta minuta, entonces habría que pensar incluso en una especie de intercambio. Es decir, vas a tener tantas facultades políticas, de gestión, de coordinación directa en campo, pues quizá tendríamos que asegurar que al final de cuentas el mando sea un civil.

Y finalmente hay un punto que brilla por su ausencia... pero para ser un asunto de paso... que es el de la soberanía nacional. Si estamos hablando de una Ley de Seguridad Nacional, lo primero debería ser lo nacional. Lo mencionaba, por ejemplo, respecto del papel de las fuerzas militares manejará la cooperación extranjera en materia de Seguridad Nacional, interior y pública.

Hoy el gobierno de los Estados Unidos, las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos; la policía y toda la gente de asesoría de los Estados Unidos están aquí construyendo edificios, centros de inteligencia, trayendo dinero, recursos, mandando aviones, los famosos aviones espía por el territorio nacional. Andan armados los agentes de los Estados Unidos.

Igual fue un error, pero hace un mes un relato en el periódico *Reforma* sobre el asesinato del agente Zapata, que se señalaba ahí. Ya no lo vi reproducido en otro medio. Quizá fuer un error, quiero pensar, pero señalaba ahí en una de las versiones de lo que ocurrió ese día con el agente Zapata, es que el agente Zapata, ellos mismos, fueron los que primero dispararon, los que primero desenfundaron porque se vieron bajo una amenaza y esto desató la balacera, lo cual implicaría que el agente zapata andaba armado en territorio nacional. Yo creo que no podemos ser ingenuos. Evidentemente hay agentes armados aquí.

Toda esta situación qué se hace con la cooperación internacional. ¿Qué pueden hacer los agentes extranjeros en este país para atender ese asunto? Está totalmente ausente en esta ley cuando tendría que estar, porque si hablamos de afectaciones o amenazas para la soberanía

de la seguridad nacional, ésta sí es una amenaza real y si no hacemos algo al respecto claro, cada día vamos a ir subordinando más y perdiendo más nuestra soberanía a estas ayudas internacionales que nos van dando. Muchas gracias.