

Maestro Emilio Álvarez Icaza Longoria
Ex presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Me parece que ésta sola reunión es en sí mismo un buen reflejo de los tiempos. En otro momento tal vez no hubiera sido necesario, pero apunta una discusión vital y yo lamentablemente diría, creo que hemos obviado, y parto de una afirmación que puede no compartirse, pero me parece que el problema sustantivo es que no tenemos una política de Estado en materia de seguridad, y al no tener una política de Estado lo que estamos haciendo en estas discusiones es estar parchando, resolviendo por leyes particulares desde la puerta de atrás.

Lo que está viniendo a suceder es que la crítica realidad nos está imponiendo la agenda legislativa, y a partir de esa afirmación estamos generando una pésima dinámica legislativa a partir de resolver por la urgencia. Y me hago cargo del fenómeno y el riesgo que vivimos en nuestro país.

Una dinámica con más de 40 mil personas muertas, una dinámica con un número indeterminado de desaparecidos. Hay quien habla de 3 mil; hay quien habla de 5 mil; hay quien habla de 10 mil, lo que es un hecho es que ya hay una agenda política institucional e internacional, sobre ese tema. Ya vino el *Grupo de Trabajo Desapariciones Forzadas*, de la ONU, emitió una serie de recomendaciones al Estado mexicano y se habla al menos de 3 mil.

La semana pasada que estuvimos en el fenómeno de la caravana, uno de los temas constantes fue el fenómeno de las desapariciones, entonces me parece que tenemos que ubicar con visión de Estado esta discusión, porque sentarnos a discutir sólo una *Ley de Seguridad Nacional* en estos términos me parece muy peligroso, muy riesgoso en términos de responder el desafío que tiene el Estado mexicano.

Entonces diría, la primera referencia es que se tiene que hacer necesariamente un acercamiento a la discusión a partir de la nueva dogmática que este poder soberano ha resuelto, ha determinado y así ha sancionado. Es decir, tenemos que armonizar la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la reforma en materia de justicia y la reforma de amparo.

Inclusive con la reforma en materia de acciones colectivas constituyen las cuatro columnas que constituye una nueva dogmática de la Constitución, y así hay que asumirlo, porque lo que no puede pasar es que las leyes secundarias vayan en contravención a lo que esta soberanía ha determinado en función de una nueva expresión del pacto social.

Entonces toda modificación a la ley tiene que suponer una armonía con estas reformas, en particular la reforma en materia de derechos humanos que sin duda pone a México a la altura de lo que ha sucedido en otros países. Dicho sea de paso, pone al día, no es que vaya más allá; pone al día, tiene una significación

fundamental porque trastoca o determina un nuevo término de relación entre los ciudadanos y el Estado.

No es el Estado el que otorga derechos; es el Estado el que reconoce y a partir de ahí hay un nuevo término de relación, y lo que no puede pasar es que esta condición de riesgo de seguridad que ahora vivimos, que es real, signifique una fórmula de cesión de derechos a cambio de una oferta de seguridad. Eso no puede pasar, es una pésima combinación.

Mucho nos ha costado llegar a lo que tenemos, entonces me parece que necesariamente la discusión tiene que pasar, en esta discusión de política de Estado en materia de seguridad, cuál es el papel de las Fuerzas Armadas, cuál es el concepto de seguridad que tenemos que utilizar o los distintos conceptos que tenemos que utilizar.

Ha habido una discusión mucho mayor en términos de los entendimientos de la seguridad, porque el debate y el entendimiento de la seguridad en la democracia, significa la seguridad de las personas y luego entonces, en un segundo plano, la seguridad de las instituciones. Me parece que algunos de los supuestos que han animado los borradores a los que hemos tenido acceso en materia de la *Ley de Seguridad Nacional* tiene una hipótesis distinta, se privilegia la seguridad de las instituciones por encima de la seguridad de las personas.

Ha habido un avance significativa en la discusión internacional, en el derecho internacional de los derechos humanos y foros como el *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo* donde el concepto hegemónico ha evolucionado a la idea de seguridad humana. Y justamente la idea de seguridad humana es exponer las distintas dimensiones de riesgo que tiene la población.

Hay dimensiones de riesgos civiles, climatológicas, inclusive de orden natural y cómo generan las instituciones las respuestas que permitan proteger a las personas. Este país tiene un catalogo muy elaborado de riesgos para la población; tenemos terremotos, de incendios, hasta problemas de sequía y ahora un problema alimentario. Tuvimos recientemente una crisis climática en la zona noreste del país que es granero y ahora hay una parte fundamental del este país sometido a la especulación de las grandes compañías sobre el grano.

¿Ese o no es un tema de seguridad del Estado?, ¡claro que lo es!, si la gente no puede comer tortillas y hay un proceso especulativo, ¿tiene o no que intervenir el Estado para garantizar la alimentación?, por supuesto que es una agenda de seguridad.

Yo invitaría a que tuviéramos una aproximación general desde la óptica de la seguridad humana. Ahí hay una segunda dimensión que tiene que ver con preguntarnos ¿cuál es el papel de las instituciones de seguridad?, por supuesto la discusión de seguridad nacional y de seguridad ciudadana, pero esa pregunta tiene que responderse desde las reglas de la democracia, es que el gran dilema

que hemos tenido en una ausencia de política de Estado, es que no nos hemos puesto a diseñar instituciones de seguridad con arreglo a un modo democrático. Las instituciones de seguridad son también instituciones de la democracia, tiene que regirse con las reglas, formas y procedimientos de la democracia.

Y lo que ha venido sucediendo en estos diez años o más es que no hemos puesto al día el concepto de instituciones de seguridad con arreglo a un modo democrático. Eso no quiere decir que no se ponga a discusión, por ejemplo, el monopolio del uso legítimo de la fuerza, eso es parte de los arreglos de la democracia. La democracia supone un sistema de reglas, leyes, de procedimientos.

Pongámoslo así, tengamos también la claridad del monopolio de la investigación de los delitos, no como hoy está sucediendo, que ese monopolio está siendo profundamente amenazado, inclusive, a veces legitimado por el discurso oficial cuando se dice que es un indicador de éxito de la estrategia de seguridad que se están matando entre ellos. Esa afirmación no es más que la constatación de dos aplicaciones de la seguridad estatal:

Primera, la venganza sustituye a la justicia y,

Segunda, se permite que haya actores no estatales que tengan el poderío del Estado.

Ese fenómeno llevado en el tiempo ha generado una espiral de violencia con cada vez una mayor onda expansiva. Es decir, si se permite que se asesine a una persona y el Estado no detiene a esa persona y se legitima, el fenómeno en el tiempo lo que ha provocado son estas dinámicas de revanchas y venganzas que han dañado a una gran cantidad de la población.

Hay estados en este país donde ya se vive *de facto* una ausencia del Estado. Hay gente que sólo puede salir a comprar víveres cuando está el Ejército.

Asumamos esa discusión. ¿Qué quiere decir eso?, bueno ya que se quiere poner una discusión sobre la intervención de las Fuerzas Armadas, porque dicho así sea, está colgado con alfileres la legalidad, los retenes, la intervención; recientemente tuvimos un ejemplo más, en términos de lo que pasó en el caso Hank Rhon, los jueces determinaron que el Ejército intervino de manera inadecuada y eso está generando una enorme tensión.

Si lo que se quiere es legitimar, legalizar la intervención del Ejército, que se haga en sus términos, pero no por la puerta de atrás. Lo que está pasando es que se está legislando por la puerta de atrás.

¿Fenómenos como cuales?: Disminuyamos la discrecionalidad, los borradores que se han enviado le dan una enorme discrecionalidad al Ejecutivo, eso es contrario a los principios del equilibrio de poderes, inclusive en los borradores que existen señala por ejemplo que en algunos congresos estatales

cuando no está el congreso reunido, será el Ejecutivo local el que sancione, y ¿Por qué no las Comisiones Permanentes de los estados?.

Se extraña, preocupa y alarma que no haya una intervención mucho más fuerte del legislativo en este control. Es que no hay comparación entre las concepciones del artículo 29 constitucional y las formas en las que se legisló el 29 constitucional y lo que se está determinando aquí como un riesgo para la seguridad interior. Debe tener los pesos y contrapesos de un Estado democrático de derecho.

Entonces tiene que haber una mayor intervención del legislativo que tiene un papel vital en la protección de la población, por eso tenemos 300 diputados con representación directa de los ciudadanos, esa es una de las fortalezas de la democracia representativa, utilicémoslo en este criterio.

Me preocupa muchísimo también que no haya los criterios, por ejemplo establezcamos, como sucede en otros países, las reglas del uso de la fuerza y eso quiere decir, como toda autoridad, fundar y motivar. Toda intervención del uso de la fuerza tiene que ser por escrito, aunque se al Comandante de las Fuerzas Supremas y eso tiene que estar contenido en la ley. Si el Presidente o cualquier otra instancia determina que intervenga el Ejército, la Marina o la Policía Federal, por escrito, de manera que tengamos absoluta claridad en el futuro de quién es la responsabilidad y cómo están las cadenas de mando.

Lo que ha venido pasando en este país y no se ha atendido en la justicia tradicional es que eso no quedó claro y lo que demuestra el derecho internacional en materia de derechos humanos, al cual México se ha acogido, es que los principios de obediencia debida no son eficientes ni suficientes para evadir la responsabilidad.

A partir de las reformas constitucionales esta generación tendrá que ser revisada a la luz de esos preceptos. Pongan en la ley que toda la intervención de la fuerza que se por escrito y que quede claridad en la línea de mando y no quiera hacer otra cosas más que lo que se dice por escrito porque lo que hoy está pasando es que tenemos servidores públicos que fuera de mando están cometiendo delitos en distintos niveles, entonces que quede claro que son servidores públicos que actúan fuera de la ley y que se sancione.

Desde la discusión de esta ley, me parece que este concepto de Fuerzas Armadas permanentes si genera una atención sobre lo que está pasando con nuestras Fuerzas Armadas. Nuestras Fuerzas Armadas no están capacitadas doctrinaria, tácticamente y presupuestalmente para lo que están haciendo. No tienen una doctrina militar para lo que están haciendo más del 50% de los efectivos del Ejército Mexicano están en funciones de seguridad pública, los propios militares lo saben, están preocupados, cuándo han visto ustedes a un General Secretario cabildeando en público la modificación de una ley, más allá del

actual, yo no lo he visto. Eso no es más que un pequeño indicador de la preocupación que existe en las Fuerzas Armadas.

Se les han asignado una cantidad de responsabilidades y el presupuesto ni siquiera les alcanza, inclusive hay condiciones de indignidad en determinados momentos para los integrantes de las Fuerzas Armadas.

Me parece que hay por supuesto una deuda y responsabilidad del Poder Legislativo en materia presupuestal con el Ejército, atendamos eso, pero lo que no puede pasar es que sigamos con la tensión que sigue en la aplicación del principio del uso de la fuerza.

La norma y la doctrina es que los militares están entrenados en el uso letal de la fuerza, el uso extremo de la fuerza. Una policía civil está entrenada en el uso racional de la fuerza. Con independencia de modo, tiempo y lugar e intencionalidad, si un militar le marca el alto a alguien y ese alguien no se detiene, el militar le va a disparar.

Si un policía civil le marca el alto a alguien y no se detiene, el policía civil lo va alcanzar. Lo que estamos viendo es que la aplicación del uso de la fuerza está generando una enorme tensión con las Fuerzas Armadas, porque se están aplicando para labores que no corresponden.

Me hago cargo que hay una labor sustituta de la fuerzas civiles de seguridad, sí, tan sustituta que tenemos más de 500 civiles militares en instituciones de procuración de justicia y de seguridad, o sea ya no es tan sustituta.

No sólo es un proceso de presencia de los militares en la calle sino de presencia en las corporaciones civiles. Entonces necesitamos regular en generar estas condiciones, aún inclusive con mucha mayor eficiencia y eficacia para las denuncias y no podría generalizar, hay gente que desde las Fuerzas Armadas está desempeñando su labor con extraordinario patriotismo, hay una enorme credibilidad en esa institución, ¿pero si el Ejército vence qué queda?.

Entonces me parece que tenemos que diseñar con mucho más cuidado este principio de aplicación, ya decía John Ackerman “¿acaso el trasiego de drogas, armas y de personas en las fronteras no es responsabilidad de las Fuerzas Armadas?”.

No sólo es un problema de tráfico y contrabando de lo que viene de Estados Unidos, entran a nuestro país camiones con granadas, con cuernos de chivo, con municiones y nunca se las encontramos, por supuesto que es un tema del orden de la seguridad nacional y necesitamos que las Fuerzas Armadas intervengan con mucha más eficacia en eso.

Pero claro, si lo que estamos viendo como una situación de excepcional, se vuelve permanente, entonces regulemos y generemos una condición de

aproximación distinta, porque a mí me parecería muy peligroso que generásemos una ley de esta naturaleza con algunos de los preceptos que están ya incluidos, por ejemplo, del borrador que yo conozco, algunos de los principios que están contenido en los primeros artículos son más que una confesión de lo que se quiere hacer.

Si ustedes revisan, por ejemplo, lo que está puesto en el artículo 3, Seguridad Nacional: “La condición de integridad, estabilidad, permanencia del Estado Mexicano para el cumplimiento de los fines del Proyecto Nacional cuya preservación corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal...”. El Legislativo, no existe y continúa: “mediante la aplicación de políticas, acciones, recursos y medios, incluyendo el empleo de la Fuerza Armada permanente para prevenir o hacer uso de los obstáculos que se representan...”. ¿Y por qué la seguridad interior es sólo responsabilidad del Ejecutivo Federal?, a mí me parece peligrosísimo ese concepto, en los términos en los que yo conozco, así establecido, me parece muy peligroso.

¿Cuál es el objetivo de la ley nacional?: “La seguridad nacional conlleva al mantenimiento del orden constitucional y la defensa de las instituciones nacionales...”, ese es el primero, o sea, las instituciones por encima de las personas, el fin, son las instituciones.

Hasta el cuarto nivel, nos dicen, “la preservación del territorio nacional y su población de las posibles afectaciones por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico, físico o biológico o también por acciones que expongan a emergencias o desastres...”. Esto lo deja hasta el final.

Entonces, yo diría que entendemos el riesgo es para las personas, que puede venir de la delincuencia o del narco, como está pasando, entonces pongamos la seguridad de las personas por delante, como objetivo principal y primario de la democracia que para eso construimos.

Más adelante, no me voy a detener, yo solicitaría a los integrantes de la Comisión, de la manera más atenta, proporcionen los borradores porque es parte de la discusión, hay una enorme especulación, porque no se tiene la información, entonces eventualmente estamos opinando de cosas que están fuera de tiempo, fuera de criterio.

Aprovechando que se está haciendo un esfuerzo que se valora y se significa en términos de transparencia, pues para poder hacer un aporte significativo proporcionen la información cierta para que podamos dar nuestras opiniones.

Me hago cargo que al final del día el uso de las reglas que hemos establecido, ustedes van a votar, pero por lo menos que sepan las opiniones de los actores que aquí estamos reunidos y ya ustedes tendrán que asumir la

responsabilidad de su voto; pero sí es importante que tengamos elementos previos.

Hay un apartado que es especialmente riesgoso que es lo que yo conozco como Título Séptimo de la seguridad interior, el artículo 68 en adelante.

Esos artículos son especialmente peligrosos en términos de lo que ya expuso el Doctor García Ramírez. ¿Por qué?, porque por ejemplo, el Ejecutivo Federal, dice el Artículo 68: “A través de las instancias tiene las obligaciones y atribuciones siguientes: garantizar la integridad, estabilidad interna y permanencia del Estado Mexicano...”. ¿Por qué sólo el Ejecutivo Federal?; y continua: “Asimismo, proveerá permanentemente, a través de diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, una cultura democrática y cívica de los mexicanos...”; y luego, por ejemplo, dice: “Corresponde, al Ejecutivo Federal, a través de instancias...un marco colaboración...” y más adelante, que esa es una de las cosas que más me preocupan: “En caso de obstáculos...”, el Artículo 72, “que requieran la adopción de medidas urgentes para enfrentar la situación, el titular del Ejecutivo Federal, podrá ordenar las acciones necesarias utilizando todos los recursos de que disponga en tanto se reúne el Consejo para la revisión y análisis de la situación y en su caso se proceda conforme al Artículo 74...”.

Este tipo de cosas abren espacio a una enorme discrecionalidad, yo creo que esto no puede quedar así, justamente legislemos, generemos condiciones donde no esté sometido a este tipo de interpretaciones. ¿Cuáles son los obstáculos?, pues a saber...¿cuáles son las acciones necesarias?, pues a saber...me parece que tenemos que generar leyes y procedimientos conforme mecanismos y criterios democráticos, de manera decidida la discreción de la discrecionalidad, el equilibrio de los poderes y la intervención de otros actores.

Por supuesto, por ejemplo el Artículo 74, dice: “La legislatura de un estado en caso de que ésta no estuviera reunida, el Ejecutivo local, siempre que considere el transtorno interior...”. Es decir, son los titulares de los Ejecutivos locales, en réplica de modelo, los que tienen la interpretación. Pero si lo que queremos es justamente lo contrario, hay algunas entidades, sabemos los casos, que la eminencia y preeminencia del Poder Ejecutivo es de tal magnitud, que ahora hasta lo regulamos, vamos, me parece que eso no puede ser.

Yo les diría, me parece y esto termino, que en términos generales necesitamos un proceso de construcción legislativa, que nos lleve, primero, a construir esta norma a partir de una política de Estado que yo francamente no observo; segundo, revisemos los conceptos de seguridad que de ahí se emanen; tercero, generemos condiciones para aplicar los criterios y reglas de la democracia también en materia de seguridad que yo no observo y; cuarto, generemos una discusión sobre el papel de las Fuerzas Armadas, atendamos los pendientes que tenemos y que son significativos, ya llegamos al absurdo de que el ejercicio pasado, a pesar de sus necesidades el General Secretario rechazó a esta Cámara

el presupuesto, porque hubo una discusión pública de que si había pedido a Hacienda, si no lo había pedido y a pesar de las necesidades el General Secretario rechazó lo que esta Cámara había presupuestado. Ese tipo de discusiones tiene que ser muy por encima de las necesidades que tiene la población.

Y diría, “no podemos avanzar sólo por esta vía, hagámonos cargo de las necesarias reformas al Código de Justicia Militar, se ha hablado de las necesarias reformas al Artículo 57, tenemos cuatro sentencias de la *Comisión Interamericana*, el propio Ejecutivo Federal presentó ya una iniciativa, bastante deficiente, que no resuelve lo que se está pidiendo de las instancias internacionales.

Hay que resolverlo, sentémonos a discutir con el Ejército algunas de sus preocupaciones, ¿cómo se han atendido algunas preocupaciones en otros ámbitos?, por ejemplo, quien es sentenciado y pertenece a alguna institución armada, por una instancia civil, purga su pena en una institución militar. Eso se utiliza en otros países, es un criterio de que le certeza a los militares de que no van a purgar su pena sin son sancionados y castigados, en unas instalaciones civiles donde está la gente contra la que combatió.

Que juzgue una instancia civil, pero que la pena se purgue en una instancia militar, generemos condiciones de certeza también para los militares, estoy claro de su preocupación, pero en lo que no podemos seguir es reproduciendo el estado de excepción que se generó con la fundación del Estado Mexicano en el siglo XX. No reproduzcamos las reglas no escritas que le dieron pie al Estado Mexicano cuando el Ejército dejó de ser uno de los sectores y pasó a ser una institución.

Legislemos reglas democráticas en relación con el Ejército, no podemos seguir reproduciendo el estado de excepción que lleve a que nuestra constitución se escriba en español y se lea en inglés, es que se interpreta la Constitución conforme no dice la Constitución, no hay vuelta de hoja, pero se sigue reproduciendo el estado de excepción el trato con las Fuerzas Armadas. Hay que darles un trato digno, respetuoso y fundado en la ley, no con base a un estado de excepción que viene de hace 60 años. Me parece que está es una oportunidad extraordinaria, reformemos conforme a nuestro criterio democrático el Código de Justicia Militar y demos certeza a los militares procesados para que no haya esta resistencia.

Por supuesto que me parece también que tenemos que tener, como dijo don Sergio, un marco que regule el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano, necesitamos un instrumento legislativo que se haga cargo de sentencias y recomendaciones. Sigue tema de discusión bajo que partida presupuestal se paga una reparación del daño y hay entidades que dicen: “Y con qué le pago”. Y eso no puede pasar, si hemos decidido, por cierto, lo decidimos desde el 98, asumir la competencia de la *Corte*, pues ya tocará tener un marco específico.

Legislemos la ley del uso de la fuerza, se hace indispensable, en esta discusión, legislar el uso de la fuerza. Hay en marcha otros instrumentos, por ejemplo, ya el Senado lo devolvió a la Cámara de Diputados, *La Ley General para la prevención social de la violencia y la delincuencia*, esa ley ya está en discusión y eso generaría una condición de integralidad de la discusión extraordinariamente importante, ya lo dijo don Sergio “hay cosas que el derecho penal no van a resolver, hay cosas que la justicia legan no van a resolver, hay cosas que no le tocan al Ejército, pero si hay muchas otras que le tocan al Estado Mexicano”, y diría esta Cámara tiene necesidad de discutir esa ley.

Y también me parece que se hace indispensable y ya va para su publicación, la *Ley del Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas*, necesitamos armonizar toda la discusión porque si sólo discutimos la intervención de las Fuerzas Armadas en el contexto en que lo estamos haciendo, el Legislativo manda un pésimo mensaje.

Me hago cargo de la urgencia, estoy claro que en lugares como en Apatzingan o Tamaulipas o algunos lugares de Durango, hay una enorme preocupación y más después de haber tomado el pulso de las debilidades de las instancias de procuración estatal, es increíble el abandono en el que están las víctimas.

Estoy claro y consciente, pero no legislemos por urgencias, legislemos con visión de Estado, legislemos en función de nuestros convenios y convicciones democráticas, también en las instituciones de seguridad. Esta crisis es una extraordinaria oportunidad también, para dar un avance en un tema en el que no nos hemos metido que es ¿cómo generamos de nuestras instituciones de seguridad, instituciones de la democracia?. Muchas gracias por su atención.