

Versión estenográfica de la participación de Ernesto López Portillo Longoria 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 secretaria diputada Enoé Margarita Uranga Muñoz: Muchísimas gracias, doctor. Lo que expone creo que dos temas centrales al debate, el concepto básico, el propósito básico es el ciudadano y no el instrumento en este debate entre seguridad nacional o crisis de seguridad pública, y el reto está en esta visión integral de la Constitución, cómo enfrentar lo que señala y comparto la realidad de que la seguridad pública está rebasada y ante ello el hacer la intervención de las Fuerzas Armadas en los términos de la resolución de la Suprema Corte de Justicia., una presencia temporal con un propósito excepcional es uno de los grandes debates al que, de antemano sé, atenderá el profesor Ernesto López Portillo Vargas, al que le pediría haga uso de la palabra.

Él es consejero de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, es director ejecutivo y fundador del Instituto de la Seguridad y la Democracia (Insyde) consultor, entiendo, incluso de algunas áreas de Gobernación. Desde el 90 ingreso al Instituto Nacional de Ciencias Penales donde se involucró en investigaciones internacionales comparadas sobre policía, seguridad pública, sistema de justicia penal y delincuencia organizada, desde hace 20 años. Hoy es un activista profesional que está centrado en la construcción de políticas dirigidas a cuerpos de seguridad eficaces, eficientes y democráticos.

Fue asesor de la Procuraduría General de la República, de ambas Cámaras y de la Asamblea Legislativa, y actualmente es miembro de la Red de Expertos en Seguridad Pública y Premio Nacional de Periodismo José Pagés. Llegó en 2009 a la categoría de Justicia y Estado de Derecho por contribuir al debate en la agenda de seguridad ciudadana.

Además lo aludían antes de haber subido a la mesa; entonces, por favor.

El profesor Ernesto López Portillo Vargas: Por favor. Qué bueno que me recordaste, ya se me había olvidado.

Hola, muy buenas tardes a todas y a todos. Muchas gracias por esta invitación, la verdad es un privilegio el poder estar aquí. Creo que voy a usar menos de los 20 también. Pero primero, dada la alusión de mi buen amigo Santiago Corcuera, los invito a leer el artículo para se construyan un criterio propio, un poco más complejo de lo que dijo Santiago, acabamos de pactar una discusión, porque me parece que redujo la complejidad de lo que yo puse a discusión ahí, al punto que desapareció mi propuesta y las implicaciones profundas de la misma.

Este texto se llama *Las Fuerzas Armadas se quedan en la calle*, está en el portal de *El Universal*, que es donde yo publicó, solamente tienen que teclear mi nombre a quien le interese. Hay una discusión muy precisa respecto al tema del uso de la fuerza y voy a bordar por ella en este momento, voy a estar bajando hasta ese punto para tratar de complementar lo que creo que van a hacer y que ya veo que son otras discusiones en la mesa.

Tengo un planteamiento muy preciso o trataré de tenerlo para quizá hacer mirar en el debate otros ángulos de interpretación del problema que estamos enfrentando. No quiero empezar sin subrayar que comparto con Sergio López Ayllón el primer punto que se me hace fundamental cuando dice, que el planteamiento de una norma tiene que preguntarse primero que nada, ¿qué es lo que quiere resolver?

Por ahí me parece que empiezan los problemas en términos de seguridad nacional. Quien tenga la capacidad de definir claramente lo que es el objeto jurídico tutelado de la seguridad nacional, pues que levante la mano, porque ésta es una discusión que ha desvelado a muchos, particularmente en lo que se refiere a cómo construir sistemas de control democrático en la seguridad nacional.

Quiero empezar diciendo que México literalmente se metió en una trampa histórica. No hicimos la tarea y nos quedamos en un rezago estructural como Estado. Mientras otros países del norte, del sur y de Europa incorporaban a través de la investigación y de la sistematización de las experiencias y de las decisiones judiciales incorporaban un rediseño democrático en sus instituciones de seguridad, nosotros permanecemos al margen; permanecemos al margen mientras los conflictos asociados a la violencia evolucionaron.

Creo que estamos discutiendo la seguridad nacional, no porque las amenazas hayan rebasado la capacidad del Estado, sino porque el Estado se quedó atrás de la evolución de los factores de riesgo asociados a la violencia. Esto parece un matiz menor, es un matiz mayor, desde mi punto de vista. El problema no está en que analicemos la evolución de los fenómenos asociados a la violencia, sino que analicemos la incapacidad de evolución del Estado.

Desde esa perspectiva hace mucho tiempo he puesto una hipótesis, en la que no voy a trabajar ahorita, pero la quiero dejar en la mesa, una hipótesis que sostiene la posibilidad de que el mayor problema de seguridad nacional que enfrenta el Estado es su propia debilidad.

Estamos discutiendo la seguridad nacional, porque la autoridad civil no quiso o no pudo evolucionar en su diseño y sus prácticas, no lo pudo hacer para construir los mínimos necesarios de atención a la violencia y a la inseguridad en un plano democrático. Tenemos una crisis derivada de una contradicción estructural, entre las aspiraciones de la transición democrática de este país y el rezago democrático de los aparatos de seguridad y justicia.

Los aparatos de seguridad y justicia no funcionan sobre estándares democráticos aun en un país que enfrenta con enormes dificultades una larga y conflictiva transición democrática. Funcionamos en el marco de un paradigma que yo he llamado *Inercial incremental*, esto es: el Estado funciona en la forma de reproductor generador de más recursos asignados a la

seguridad y la justicia, independientemente de que las normas y las instituciones no arrojen los resultados satisfactorios más que para ellas mismas.

Podemos darle más recursos a una institución policial, darle más recursos a un poder judicial y darles más recursos a las Fuerzas Armadas, independientemente de cuáles sean los saldos, en términos de confianza social hacia esas instituciones. Eso quiere decir, que es posible tomar decisiones incrementales, independientemente de indicadores cualitativos, en términos de la relación democrática entre estas instituciones y la sociedad; lo cual, desde mi punto de vista, traza un paradigma que sólo relativamente tiene que ver con la democracia.

En teoría un sistema de seguridad que no merece la confianza social, no es un sistema democrático, cuan números en teoría, yo lo creo así. Por lo demás, un sistema de seguridad que no merece la confianza ciudadana, la confianza social, padece de problemas severos derivado de la calidad de la información a la que accede, eso es en otro nivel de análisis.

Desde el paradigma Inercial incremental se prefiere más, no necesariamente se prefiere mejor. En 1994 publicamos un libro donde dijimos: “no más, sino mejores policías”. Es la fecha donde ese principio de gestión de calidad, de rendición de cuentas democrática está lejos de tomar forma a la manera de un principio de gestión del gobierno, del Estado, un principio de gestión del Estado.

Mejor quiere decir: acercar las normas y las prácticas. Quiere decir: gobierno de las instituciones a través de sistemas que garanticen la certidumbre, la previsibilidad, el control y los ciclos de evolución y mejora.

Cuando pensamos en más recursos y no en mejores recursos, el principio de la rendición de cuentas queda disminuido o invalidado.

Rendición de cuentas lo entiendo como un principio operativo que garantiza la aplicación de consecuencias ante el buen y mal desempeño y el aprendizaje institucional.

Sea cual sea la amenaza o el riesgo enfrentado o hacemos funcionar el principio de Rendición de cuentas o renunciamos a la reforma democrática policial y al control democrático de las Fuerzas Armadas. Todavía no entiendo por qué convoca, como lo hace, este argumento según el cual ante la aparente identificación de una amenaza aguda es posible trascender los límites de control de operación del Estado. Dicho de otra manera, parece acomodar muy bien el argumento según el cual: no, es que hay mucha violencia. Entonces debemos tener a las Fuerzas Armadas ahí. Eso es una argumentación automática; más bien es una reacción mecánica, mejor dicho, que lo que hace es asociar las formas de intervención del Estado a la gravedad de las amenazas, sin mediar, en mi lectura y en mi concepto un principio de rendición de cuentas que asegure el control de las funciones del Estado.

Es como si el hecho de que la violencia se incrementa nos permitiera reducir nuestros estándares de exigibilidad, de control democrático del Estado. En mi lectura es exactamente al revés. Entre más violencia deba enfrentar el Estado y más violencia el Estado debe ejercer, en su caso, como última medida, en mayor medida tenemos que construir mecanismos que eviten al máximo posible que el Estado adopte la misma forma que el desafío que enfrenta. Desde la perspectiva de la rendición de cuentas emergen los límites normativos, la evidencia confronta que la discusión normativa no es suficiente.

Voy a concentrarme en la última parte de mi intervención. Discutimos interminablemente las reformas normativas, si le diéramos el 30 por ciento del tiempo que dedicamos a discutir las leyes a la discusión sobre la rendición de cuentas que tiene que ver con la calidad de la gestión institucional, probablemente nuestra discusión incluso sobre las normas, evolucionaría a otro nivel.

Yo no entiendo por qué se sigue pensando que una reforma jurídica modifica la realidad. Entiendo perfectamente que las normas pueden generar un proceso expansivo de intervención, un proceso expansivo de poderes y un proceso expansivo de abusos. Pero

también entiendo que ninguna norma, sea cuál sea su diseño y en el mejor diseño posible es suficiente. Las instituciones se autorregulan a través de mecanismos formales e informales que no son en general discutidos en la arena pública, y no son en general discutidos, peor aún, en el Congreso.

La labor de fiscalización que hace el Congreso, los Poderes legislativos en general, no toca a profundidad la calidad de la gestión de las instituciones. Si yo vengo aquí a hablar de los problemas de la seguridad nacional y de la ley, a mí lo que me interesa fundamentalmente es saber, cómo hacemos para reducir el riesgo de violación a los derechos humanos e incrementar las capacidades de intervenciones del Estado, contenidas en un principio de legitimidad sustantiva, de respeto a los derechos humanos.

Y me metí a los estándares y mecanismos de control adecuados, en relación a la participación del Ejército en tareas de seguridad pública. Sostengo, y tengo un marco teórico para sostenerlo y evidencias internacionales, que las Fuerzas Armadas bajo cualquier hipótesis estando en funciones de seguridad pública requieren incorporar estándares democráticos de seguridad pública.

Si las autoridades militares realizan funciones de seguridad pública, por el motivo que sea —no entro en eso ahora—, deben abandonar su doctrina militar en esas funciones. El problema es que en el peritaje, donde hicimos una cantidad muy importante de preguntas a través de la Ley de Acceso a la Información, nos encontramos con una debilidad profunda en cuanto a las capacidades que las Fuerzas Armadas han generado para regularse generando mecanismos de gestión propios de controles democráticos. No los tienen.

Los invito a ver el peritaje, está en el portal del Instituto para la Seguridad de la Democracia. El peritaje les va a permitir ver las respuestas de las Fuerzas Armadas y la discusión que hacemos en el peritaje derivado de esas respuestas. Las preguntas fueron: ¿Cuáles son sus criterios de control operativo? ¿Cuáles son sus estándares de operación?

¿Cuáles son sus estándares de supervisión? Todo eso es rendición de cuentas. La respuesta es: “No existe documento con esto que usted pide”.

Pregunta: ¿Las Fuerzas Armadas están evolucionando hacia la forma de un cuerpo de seguridad pública? No lo sé. Lo que sí sé es que están en la calle. Que tengan un proceso evolutivo a partir de una reconcepción de ellas mismas no lo sé pero no lo veo, mi hipótesis es que no.

Termino entonces. Estamos discutiendo algo que rebasa con mucho una ley, estamos ante la transición del rol político de las Fuerzas Armadas en este país. No están en el Congreso discutiendo una ley, están discutiendo cuáles van a ser los criterios que permiten a las Fuerzas Armadas asumir un rol político distinto en este país y además están discutiendo una ley, y además están discutiendo mecanismos de intervención en funciones que le son históricamente ajenas y normativamente ajenas a las Fuerzas Armadas.

Quisiera convocar respetuosamente a los actores políticos a ponerle nombre a las cosas con claridad. Lo que se discute es el rol del futuro en el régimen político y la relación desde luego en consecuencia cívico-militar. Pero sin sistemas de rendición no podemos ni siquiera validar la información que las propias instituciones nos dan en términos de la calidad de su relación con la sociedad al hacer intervenciones. Dicho de otra manera sin sistemas de rendición de cuentas adecuadas no podemos hacer una medición de la calidad de la rendición de cuentas de las autoridades. Esto pasa en la policía y pasa en las Fuerzas Armadas.

El reto es descomunal porque estamos queriendo insertar a las Fuerzas Armadas en funciones ocupadas en este momento por autoridades civiles que no han evolucionado en su capacidad de rendir cuentas. Creo que con eso lo dejamos para la siguiente vez. Gracias.