

Doctor Sergio López Ayllon
Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE.

Me gustaría cambiar un poco la lógica de exposición que traía, porque me parece que mucho de lo que iba a decir ya está dicho en estas exposiciones. Pero me permite iniciar por una pregunta que me parece que no está suficientemente discutida; es decir, cuando hacemos una ley decimos desde la teoría: tenemos que tener claro cuál es el problema que esa ley quiere resolver, cuál es el problema que vamos a tratar de darle un marco normativo.

Después de oír todas las discusiones me parece que ni siquiera tenemos claro, cuál es el alcance que, cuál es el problema que. El problema, si el problema es la seguridad nacional o el problema es la crisis de seguridad pública de intervención del Ejército que tenemos; porque si es este segundo problema, la primera pregunta que tendríamos que hacernos es si la *Ley de Seguridad Nacional* sería instrumento idóneo para resolverlo o si en realidad tenemos que pensar en otros elementos que nos permitan atacar este problema específico.

Para decirlo muy llanamente: “se me hace que nos podemos estar haciendo bolas”, y que por no llamar a las cosas por su nombre y con claridad estamos tratando de resolver el problema de la seguridad nacional y a través de un montón de ejercicios técnico legislativos tratar de llegar al problema que sí nos interesa, que es el problema de la crisis de seguridad nacional en algunos estados y el papel que juega el Ejército, la Fuerza Armada permanente cuando ciertas circunstancias.

Parece que si enfocamos el problema así, probablemente estaremos en condiciones de resolver, porque nos vamos a plantear las preguntas correctas y no vamos a querer resolver el universo de problemas que plantea la seguridad nacional, que no son banales, empezando por la definición del concepto de seguridad nacional.

Y para muestra retomo entonces la minuta del Senado, pero con algunas adiciones que se han ido poniendo; es decir, el concepto mismo de seguridad nacional queda definido de tal manera, que es tan extraordinariamente amplio que básicamente cabe todo, y luego lo tratan de cantar en diferentes elementos y como decía algún ponente de la mesa pasada, lo que no aparece en ninguno de estos es el ciudadano. Están las instituciones, el Estado, en fin, y perdemos entonces el concepto básico de que el Estado y sus instituciones tienen como un propósito central es al ciudadano y que el ciudadano no es instrumental, el ciudadano es el propósito último.

Ahora lo voy a relacionar con la materia, justamente, de derechos humanos o derechos fundamentales. Si retomamos esta idea, me parece que técnicamente lo que esta ley reglamenta son los artículos o debería reglamentar, es el artículo 89, fracción VI y 73, fracción XXIX-M de la Constitución, que es esta hipótesis en la cual el Ejecutivo utiliza la Fuerza Armada permanente para preservar la seguridad nacional, bajo una ley emitida por el Congreso.

Ahora, evidentemente no podemos leer estos dos artículos aislados, sino que se encuentran insertos en un texto constitucional, por cierto, y como dice la diputada Enoé, recientemente reformado y voy a subrayar esto, porque esto cambia radicalmente las coordenadas con las que tenemos que leer estos dos artículos, que tienen que ver con el artículo 1o. reformado, 16, 19, 20, 29, 119 y 129, y que tenemos que verlos integralmente, y que en esta visión integral es crítico que entendamos cuál es la implicación del nuevo artículo 1o. donde pone al centro los derechos humanos, no sólo los contenidos en la Constitución, sino también los incorporados en los tratados internacionales; pero sobre todo, los principios –estoy leyendo el texto constitucional- de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y estos cuatro principios modifican radicalmente la manera en que vamos a tener que alcanzar, junto con el 29 que también fue reformado y por ahí tiene implicaciones importantes, estas condiciones.

Segundo aspecto que me parece muy importante subrayar y eso se ha venido repitiendo en las diferentes ponencias, no hay una oposición, no hay un conflicto entre derechos humanos y seguridad nacional y seguridad pública. Es decir, no estamos equivocando gravemente si estamos tratando de haber aquí un conflicto. No es una oposición de bienes, sino que bien entendidos, la visión transformadora de los derechos humanos es toda una revolución en la manera en que se están planteando ahora, porque lo que está poniendo al centro es al individuo y a los derechos, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho a la seguridad, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a manifestarse; es decir, el catálogo de derechos que es muy amplio y que si tuviéramos en este país una eficacia efectiva de estos derechos, muy probablemente no tendríamos la crisis de seguridad nacional, porque no estaríamos teniendo las causas que generan.

Y que, por lo tanto, leer adecuadamente este acento que pone hoy la Constitución en la protección de los derechos fundamentales, de los principios, lo que tiene que decir es que la preocupación principal y el sentido último de la acción del Estado Mexicano es asegurar que todos y que cada uno de los mexicanos en este país gocemos cabalmente de estos derechos. Si ésta es la visión, entonces la seguridad también es un derecho y la función principal del Estado garantizar estas condiciones de seguridad.

No verlo así es caer en la tentación autoritaria y la deriva autoritaria rápidamente puede corromper justamente el propósito esencial que está en la Constitución. En este sentido también postulo: no hay gradualidad posible, no hay más o menos derechos en función del mayor o menor nivel de la crisis que tengamos; o cumplimos cabalmente con la agenda constitucional de respeto a los derechos o no estamos cumpliendo cabalmente con ella, estamos entonces en una falta grave; esto hay que entenderlo muy claramente. Y que la propia Constitución en su texto reformado, también lo subrayo, establece las hipótesis excepcionales, extremas, en las que puede haber una suspensión de derechos.

Pero el nuevo texto constitucional enumera un catálogo de derechos que aun en esas circunstancias no se pueden limitar y uno de ellos son los derechos del artículo 20, 21 constitucional, está enunciado de otra manera, pero que establece cuáles son, en todo caso, y aun en esas circunstancias excepcionales, las condiciones en que se utilice el uso de la fuerza y las garantías de los procesados.

¿Por qué esto es importante?, porque si no, repito, la deriva autoritaria, la tentación autoritaria, donde ponemos por delante el valor de la seguridad frente al resto de los derechos, nos conduce rápidamente al camino equivocado. Es muy difícil trazar la línea entre seguridad pública y seguridad interior, a golpe de ley como está planteado en los otros diferentes proyectos. Estamos ante circunstancias de hecho, que un intento de definición nos va a traer siempre un problema mayor.

En todo caso, lo que sí puede plantear una ley es: ¿cuáles son las condiciones, el procedimiento y las consecuencias de una alteración grave a la seguridad interior?. Y para no hacerme bolas me voy a referir a una alteración grave en materia de seguridad pública. ¿Qué es lo que quiere decir esto?, que por las razones que ustedes quieran y manden, la función de seguridad pública a cargo de las policías ya no se puede cumplir; es decir, las fuerzas de seguridad, las policías se ven rebasadas -insisto póngales las razones que ustedes quieran- y no pueden asegurar esta función. Entonces, y más o menos con la lectura controvertible de la tesis de la Suprema Corte dice: “entonces la Fuerza Armada permanente puede entrar en función de auxilio, de coadyuvancia; es decir, para resolver ese problema focalizado. Pero no lo olvidemos, con una temporalidad y un propósito deliberado que es la reconstitución inmediata de tejido social y de condiciones de la fuerza ordinaria de las policías para proteger esta función”.

Entonces sí, en efecto, estamos en una circunstancia excepcional donde la intervención tiene que estar entonces acotada a un propósito determinado, pero como no hay suspensión de garantías, por lo menos en mi lectura, esta intervención tiene que estar bajo el mando y la conducción de la autoridad civil, concreto del procurador y del Ministerio Público, porque si no es así estamos de entrada rompiendo el orden constitucional.

La gradualidad que está proponiendo la minuta en términos de decir: pero a veces se puede poner que la propia Fuerza Armada permanente, es decir, que el propio Ejército sea quien tiene la autoridad, me parece un problema constitucional y operativo muy serio.

Es decir, si vamos a admitir que hay una circunstancia en la que no se justifica la suspensión de garantías, pero que hay una crisis de seguridad pública, porque las policías, porque el 21 refiere que es una función de la federación del Estado y los municipios, no pueden adecuadamente cumplir esta seguridad. Podríamos elaborar una hipótesis normativa, en que bajo un procedimiento, ya las

minutas establecen varias condiciones, no quiero entrar en los detalles, se puede establecer una afectación a la seguridad interior de tal naturaleza, que obligue a la intervención temporal, acotada y bajo el mando civil de la Fuerza Armada permanente del Ejército para restablecer de la manera más inmediata posible las condiciones de intervención de las policías y que se restablezca esta función estatal, y siempre bajo la lógica del respeto integral a los derechos humanos y a las garantías constitucionales.

Por eso todos estos artículos y no quiero entrar en los detalles, porque todo está en discusión; es decir, que abren la posibilidad que haya intervención del Ejército con características que me parecen preocupantes. Lleva a, evidentemente, problemas de constitucionalidad inmediatos, de garantías de derechos fundamentales.

Entiendo también y lo quiero poner sobre la mesa porque he estado en esos lugares, las condiciones críticas de seguridad que se viven en algunos municipios, en algunos estados del país. Nadie pretende desconocer esta realidad. Pero que justamente reconociendo esta realidad en la que la intervención del Ejército ha sido necesaria y que se ha dado en el vacío y ése es parte del problema, que hoy el Ejército no cuenta con un marco claro que le establezca cuál es la función, cuál es la temporalidad, cuál es el propósito y cuáles son las líneas de mando, ha generado toda esta serie de problemas que lastiman al Ejército, que lastiman a las fuerzas de seguridad, que lastiman a los estados, que lastiman a los ciudadanos y donde nadie queda mejor al final del día.

Es decir, reconociendo esta situación entonces me parece que el propósito de esta discusión tendría que ser muy, precisamente, acotar cuáles son las condiciones en las que el Ejército puede intervenir, cuál es el mando al que tiene que estar sujeto, cuál es la temporalidad y las condiciones de su intervención, y cuáles son los mecanismos de garantía, muy particularmente la intervención de los organismos de derechos humanos como apuntaba alguno de los conferencistas, que permita garantizar que esta intervención se dé en el caso institucional y para el propósito específico que se plantee en términos de la legislación aplicable.

Me detendré aquí, no quiero agotar los 20 minutos, creo que esto es lo que tendría que decir. Hay muchas discusiones técnicas, digamos de detalle de las minutas y podríamos hacer una larga exposición. Pero me parece que, yo quisiera cerrar con esta pregunta, ¿cuál es el problema que tenemos que resolver?, ¿cómo planteamos las coordenadas de la intervención equitativa, y que cualquier intervención equitativa tiene que darse en la lectura?. Esta lectura del nuevo artículo 1o. y del artículo 29, que permita entonces tener un marco de referencia mayor y generar, sí, una respuesta efectiva al problema serio que estamos viviendo.

Si van a continuar, por favor revisen el concepto de información gubernamental confidencial que tienen. Es erróneo. Está equivocado y les va a dar

muchos dolores de cabeza. Pero no quiero entrar a ese punto de detalle. Rescatemos que la agenda de derechos humanos que trae hoy la Constitución es una agenda en que la responsabilidad de la seguridad nacional no puede verse limitada a la seguridad pública, que si cumplimos con el catálogo y el propósito tendríamos condiciones que de origen me parece evitarían este tipo de situaciones.

Reconozcamos que ha habido una falla estructural del Estado Mexicano en la integración, no sólo de sus policías, sino también de todo el aparato de procuración e impartición de justicia que tenemos que atacar, esto de manera integral, ya la reforma en materia de procedimiento penal apunta en esta situación, pero hemos ido sólo haciéndolo de manera fragmentada y démosle sí al Ejército, un marco de claridad respecto de cuál es la función o las funciones acotadas y bajo mando de autoridad civil que puedan resolver. Me queda claro que hay argumentos para decir, porqué el mando civil puede tener problemas, me queda perfectamente claro. Pero también me queda perfectamente claro que esto tiene solución.

Quisiera aquí concluir y agradecer de nuevo la oportunidad de intercambiar estas ideas con ustedes. Gracias.