TEMA	MIGUEL CONCHA MALO	EDMUNDO SALAS GARZA	Silvano Cantú
SEGURIDAD NACIONAL	La seguridad ciudadana es un concepto ausente de las discusiones que se han vertido en torno al tema de seguridad pública, interior y nacional. No obstante, es la que incorpora el enfoque de derechos humanos; es decir no busca ser una imposición del Estado, e incluye a las y los ciudadanos en las definiciones de políticas a implementar en este rubro.  La seguridad ciudadana concibe a la seguridad como un derecho que pone en el centro no al Estado sino a las personas y el ejercicio de sus derechos fundamentales.  Cuando hablamos de seguridad ciudadana se incluyen los siguientes aspectos para reconsiderar la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública, y así replantearnos si es necesario asumir otra categoría más, como se quiere hacer con el concepto de	Al revisar la propuesta de dictamen y la de reforma a la ley, se muestra en primer lugar, que la interpretación de la Seguridad Interior que el texto constitucional incorpora en a fracción VI del artículo 89, como "ámbito interno" de la Seguridad Nacional, por parte del autor de la reforma y de quienes la han revisado, se separa y opone, de la interpretación más comúnmente aplicada y que asigna a tal concepto el de Seguridad Pública; se muestra esto, en las opiniones de diputados y magistrados de la SCJN, en los documentos que con motivo de la controversia constitucional en relación al uso de las fuerzas Armadas en actividades de Seguridad Pública se planteó. Con ello se afirma que es incorrecto dotar de un determinado sentido a dicho concepto mediante una definición adoptada en una norma secundaria y que en todo caso, se deberá promover una reforma constitucional que precise el sentido que se le deberá finalmente de otorgar.	consideraciones relativas a presuntos enemigos internos y a la persecución de los delincuentes, lo cual es materia de ordenamientos propios del orden policíaco o del Ministerio Público y el Poder Judicial, pero no en materia de regulación de las Fuerzas Armadas y la seguridad nacional, que es su campo natural de actuación, al menos en las democracias modernas. Las dictaduras u otras formas de régimen cívico-militar en el que las Fuerzas Armadas y libertades independientes o incluso

seguridad interna.

Respetar las obligaciones que el Estado tiene en materia de derechos humanos: atender en particular los casos de los grupos de población en mayor riesgo, como las personas migrantes, los indígenas, las personas adultas mayores, las y los jóvenes, y los niños; asumir la igualdad de género en sus acciones y políticas, y llevar a cabo un amplio proceso de consenso con la ciudadanía. Estos no son reclamos solamente de las organizaciones defensoras derechos humanos, ya que representan a un mayor número de personas víctimas del crimen y de los abusos de la autoridad, y hacen ver que las cosas deben modificarse y plantearse a profundidad.

superiores a las de las autoridades civiles tienen otra configuración, más alejada de nuestra Constitución, aunque más próxima a la LSN que ahora se discute.

**RIESGOS Y AMENAZAS** 

La sustitución del concepto de "amenazas" utilizado en la ley actual y en la semántica académica en torno a la seguridad, por el de "obstáculo", es por demás desafortunada puesto que la amenaza hace referencia al temor percibido o real del posible daño o peligro sobre algo valioso que se posee;

mientras el obstáculo lo hace en relación a la dificultad, impedimento o inconveniente en relación a algo se pretende lograr o alcanzar. Es decir el concepto de obstáculo no contiene las posibilidades de especificación conceptual que reclama el concepto de seguridad.

La clasificación propuesta de los "obstáculos", como "contingencia", "riesgos"," desafíos" y "amenazas", no logra establecer la gradualidad buscada para determinar diferencias de grado o magnitud en las afectaciones a la Seguridad Nacional y por ende en el uso de los medios para prevenirlas y enfrentarlas. Ello porque hay redundancia semántica en las definiciones de cada una de tal modo que una abarca a las demás y así sucesivamente; y también por que se pretende lograr una gradualidad por medio de diferenciaciones meramente cualitativas sin hacer referencia a una escala que contenga valores cuantitativos.

#### SEGURIDAD PÚBLICA

Esta Ley parte de una definición de seguridad pública considerada como un fin en sí mismo, subordinando al fin de la seguridad todo el quehacer de las instituciones involucradas. Incorpora además el tema de la seguridad interna, equiparándola con la seguridad pública.

Desde este concepto, la seguridad pública busca proteger y preservar el orden y la paz públicos, dejando de lado el respeto y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. La reforma no permite tener claridad sobre lo que se entiende por seguridad, y expone una mayor confusión entre los conceptos de Seguridad Pública, Seguridad Interior y Seguridad Nacional. Por lo que en todos estos casos sería conveniente aclarar, dadas las implicaciones de cada uno.

Considera importante transitar de una visión de seguridad pública a la de seguridad ciudadana, y reconocer las obligaciones del Estado con relación al derecho a la Se abordan las nuevas acepciones de la Seguridad Nacional e Interior y se muestran como estas adolecen al considerar a la seguridad como "condición" es decir como si fuera una variable independiente en lugar de estar multidimensionalmente determinada, como es el modo en que la academia lo conceptúa.

Por otra parte se señala que la referencia que se hace a "los fines del proyecto nacional" son solo un retorno al concepto ya abandonado de la Seguridad Nacional "como un símbolo ambiguo"; además en el caso de la Seguridad Interna, se define en un sumamente estrecho, constreñirla a "que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural", lo que implica que si esto no se da, la Seguridad Interna, entendida como ámbito interior de la Seguridad Nacional queda indefinida.

se define que la Seguridad Nacional tiene dos dimensiones: la Seguridad externa o política de defensa y prevención de las amenazas externas y

La fórmula de "seguridad interior", constitucionalizada en México en 2004, tiene como novedad en la lectura que se le está dando en la LSN. la mixtificación de la seguridad nacional con la pública, creando una zona gris en la cual los criterios de procedencia son poco claros y laxos; un concepto complaciente tan prácticamente todo cabe en él: desde las epidemias hasta las marchas sociales. Y sobre todo, un concepto que no tiene una definición positiva sino que se desarrolla а partir de su negatividad, lo de que supuestamente la afecta

El concepto de seguridad interior, tal como se está adoptando en las actuales discusiones, aunque estaba ya contemplado en la Constitución Mexicana de 1857 y dejado de lado por el Constituyente de 1917, ha sido reintroducido bajo el signo de la Homeland security preconizada en Estados Unidos por la Administración Bush, que tuvo

vida; el derecho a la integridad física; el derecho a la libertad y la seguridad personales, así como el bienes. Sin perjuicio de ello, las obligaciones positivas y negativas del Estado respecto a la seguridad ciudadana también comprometen el derecho a las garantías procesales y a la protección judicial; el derecho a la privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la libertad de reunión y asociación; y el asuntos de interés público.

La seguridad entonces es un medio para alcanzar la plena vigencia de todos los derechos humanos desde una perspectiva integral, que incluye tanto a los derechos civiles y políticos, como a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La seguridad ciudadana permite que se vean otros elementos que no se contemplan en lo que respecta a la seguridad nacional, y privilegia las Seguridad Pública. La Seguridad en el

la Seguridad interior, relacionada con las amenazas a la permanencia del Estado es decir de su soberanía, derecho al disfrute pacífico de los independencia e integralidad territorial, provenientes no del exterior sino de actores nacionales y condiciones que surgen dentro del espacio mismo en el que el Estado se ha estatuido; la Seguridad interior tendrá que ver entonces como la manera en la que se articulan las condiciones internas de la nación, con la seguridad del Estado nacional. Pero son el conjunto de esas condiciones internas las que la determinarán y no solo uno de los derecho a la participación en los aspectos funcionales del Estado por más importante que ese sea; aún cuando tenga que ver con la capacidad del Estado de asegurar el ejercicio de derechos v las libertades establecidos en la constitución política y correlativo a la garantía de salvaguarda de las personas, de sus bienes de sus derechos y por supuesto de los valores comunes base de la identidad organizada y constituida políticamente en tal Estado. Por ello la llamada Seguridad en el ámbito interno del Estado no debe de confundirse con la

normativo de como marco aplicación la Patriot Act, considerada violatoria de derechos humanos por organismos internacionales y por la misma Corte Suprema de EUA, debido a la flexibilización de los derechos de los detenidos en la guerra contra el terrorismo, los llamados enemy combatants, carentes de estatus jurídico, así como por establecimiento de juntas militares para el juzgamiento express de presuntos sospechosos de terrorismo.

Ahora bien, el concepto de seguridad interior preconizado por la LSN es insustancial porque carece de especificidad. De ahí el riesgo de su adopción.

formas democráticas para la toma ámbito a partir del fracaso de los modelos los niveles o sectores tradicionales que privilegian la económico, represión y el autoritarismo.

políticas de diagnosticadas y reconocidas en el Estado nación del que se trate. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a:

- (1) la atención a las víctimas de la violencia y el delito;
- (2) la privatización de los servicios de seguridad;
- (3) la gobernabilidad de la seguridad ciudadana;
- profesionalización modernización de las fuerzas policiales; y
- (5) la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana

interno. como espacio de decisiones. No es en vano que específico de la Seguridad Nacional, este modelo se comience a aplicar deberá entonces dar cuenta de cómo político, socio cultural, medioambiental У militar se interrelacionan dinámicamente para seguridad contribuir o no al mantenimiento de las ciudadana tendrían que tener en condiciones que dieron origen y dan cuenta las debilidades del Estado soporte a la construcción política del

# AFECTACIONES A LA SEGURIDAD INTERIOR

El debate de las medidas de seguridad que el Estado debe implementar tiene que pasar por la óptica de la seguridad ciudadana. Este enfoque apela a una visión integral, que incluye los aspectos de la prevención y atención. La prevención ha sido un tema olvidado y descuidado, adscrito a un plano secundario y sin valorar que las estrategias que se pueden colocar ayudarían enormemente a mejorar la situación de las y los jóvenes. La inseguridad no es solamente un tema que implique la "guerra contra el narcotráfico"; involucra las redes de complicidad, los manejos discrecionales y corruptos en los mandos policiacos, las amenazas contra la población civil. Por otro lado están las causas sociales de las que ella deriva, el que sea más sencillo que el crimen organizado engrose sus filas con la participación de jóvenes que no encuentran posibilidades de un trabajo digno o de una educación que les posibilite otro futuro en su realización.

Se analiza la intención de los legisladores de incorpora а afectaciones a la Seguridad Nacional, aspectos que se refieren no a los valores definidos para tal Seguridad como lo son la estabilidad, la integralidad v permanencia del Estado mexicano sino aspectos que se refieren a dificultades que se le oponen al Estado en relación a la prestación de bienes y servicios de orden público, así como en el cumplimiento de funciones de persecución del delito y de gobernación; acciones del Estado que están comprendidas dentro de la Seguridad Pública y no de la Seguridad Nacional en su ámbito interno; retornando con ello de nuevo, a la pretendida va superada confusión entre esos dos conceptos. Al considerar, por otra parte, estos aspecto de la Seguridad Pública dentro del ámbito interno de la Seguridad Nacional, se hace posible dada la obligada incorporación que el ordenamiento jurídico propuesto determina para las Fuerzas Armadas en su atención; ya no en auxilio y a solicitud y bajo el mando de la autoridad civil, sino por facultad propia, lo que implica la militarización

La exposición del mecanismo para atender las llamadas "afectaciones a la seguridad interior" todo se remite al combate de presuntas actividades delictivas desvinculadas de todo proceso penal, carente de la mencionada concurrencia de los sectores social privado con una hiperconcentración de facultades para las Fuerzas Armadas. "La condición de estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano que permite a la población su constante mejoramiento desarrollo económico, social y cultural" resulta una definición vaga que no se corresponde con el propósito de desplegar permanente a las Fuerzas Armadas en labores que rebasan las que contemplan para ellas Constitución y las leyes. Son las instituciones de gobernación interna, economía, desarrollo social, educación, salud, entre otras, las encargadas de lograr el mejoramiento constante v el desarrollo económico, social y cultural de la población, y no las

de un amplio campo de la Seguridad Pública.

En relación al procedimiento para hacer efectiva la protección a los Estados conforme a lo establecido en el artículo 119 del texto constitucional, justo hay que decir que ha habido experiencias históricas de ello, sin que al parecer la falta de un procedimiento hubiera sido causa o impedimento de su ejercicio; tal como se establece en el texto bastará que ello sea a solicitud de la legislatura local o de su ejecutivo en el caso de no haberse podido reunir aquella. El "trastorno interior" concepto mencionado en dicho artículo, no se refiere a ningún elemento específico y por ello deja a las entidades, es decir a a ellos la normalización de la poderes, que algún acontecimiento grave cualquiera que ese sea se califique como trastorno interior; ello porque independientemente de la naturaleza del hecho (natural, social, político, judicial etc.) se supone que el poder dictadura de Pinochet. Pese a que local ha quedado rebasado para lidiar con él por lo que recurre al auxilio del poder federal. Considerar que toda afectación o trastorno al ejercicio de los

instituciones que detentan el uso de la fuerza. El desarrollo no se logrará a balazos.

Las situaciones en que pululan las normas de excepción paralelas o acumuladas, manifiestas en disposiciones retroactivas У regimenes transitorios cuya simultaneidad produce los mismos efectos de los estados de "normales" y que excepción involucran la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones que exceden su propósito natural, reciben el nombre de "estados de excepción complejos", "institucionalizados", si se agrega ruptura del orden constitucional como consecuencia de una supuesta crisis que justifica las medidas tomadas, como está ocurriendo en México y como ocurrió en Chile, durante la Pinochet tenía un marco normativo que lo habilitaba para que las Fuerzas Armadas intervinieran en ámbitos que iban de la seguridad

poderes locales es inmediatamente un asunto de Seguridad Nacional, no solo sociales, califica el asunto a priori sino establece enjuiciado y su régimen fue una correlación automática entre el calificado como un estado de ejercicio del poder local con la excepción institucionalizado por la estabilidad y permanencia del poder del CIDH y Estado (Federal) cosa que no es ni internacionales. adecuado ni correcto. Desde el punto de vista teórico solo si la amenaza (concepto más genérico y más comúnmente utilizado en los estudios sobre seguridad) puede llegar real o subjetivamente a afectar la estabilidad y la permanencia el Estado, se le puede considerar como asunto de la Seguridad Nacional, de otro modo no lo es. Así que si una entidad se ve afectada por razones de Seguridad Pública y requiere del auxilio de la federación, no se requiere que tal situación sea catalogada como asunto de Seguridad Nacional para que opere la obligación constitucional que tiene el Estado Federal de acudir en auxilio de la entidad, tal como está establecido en el artículo de referencia de la Carta Magna. Tal vez de nuevo sea el adjetivo de "interior" del trastorno, lo que ha motivado la intención de legisladores de declarar todo lo relativo

pública a la disuasión de protestas fue debidamente diversos organismos

a ello como categoría de seguridad nacional en lo que al llamado ámbito interior se refiere.

#### **FUERZAS ARMADAS**

Es simple y llanamente ingenuo pensar que la inseguridad no deviene en un problema mayor que afecta el bienestar de la población. armas, mayor equipamiento y más elementos en las Fuerzas Armadas acabaremos con el narcotráfico. Recientemente. el Informe presentado por la Comisión Global de Políticas de Drogas, plantea entre sus recomendaciones:

"Focalizar las acciones represivas en las organizaciones criminales violentas, pero hacerlo de manera de socavar su poder y su alcance, mientras se da prioridad a la reducción de la violencia y la intimidación. Los esfuerzos para imponer el cumplimiento de la ley no debieran focalizarse en reducir los mercados de drogas per se, sino más bien en reducir sus daños en los individuos, las comunidades y en la seguridad nacional.

Se debe cambiar el enfoque

toda vez que en la afectación a la Seguridad Interior en la propuesta en el como se ha discutido hasta ahora mismo Artículo 69 se obliga para todo caso a la participación de las Fuerzas Es ingenuo pensar que con más Armadas, al determinar que "Las instancias llevarán a cabo las acciones a que se refiere el párrafo anterior, con la participación de la Fuerza Armada permanente", esto implica automáticamente la militarización del ámbito de la Seguridad Pública, ya no está como considerado constitucionalmente a petición y bajo el mando de la autoridad civil, sino exoficio y bajo la dirección militar misma, aún cuando deja al presidente la decisión de quién coordina; y ello en todas la tareas definidas allí, es decir en: "preservar la seguridad interior, a través de la identificación, prevención, disuasión, contención, atención y desactivación de obstáculos".

La Ley de Seguridad Nacional tal gira en torno a la regularización de este fracaso evidente, apostando principalmente, 1) hiperinflación de los supuestos de intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos que por mandato constitucional corresponden exclusivamente a autoridades locales. fundamentalmente a las policías y las instituciones de procuración e impartición de justicia, 2) así como a la dotación de poderes de excepción tanto a las Fuerzas Armadas como a las agencias de inteligencia civil y militar.

Para justificar la construcción de una seguridad interior en la cual el uso de elementos de las Fuerzas Armadas resulta inconcebible a la luz del precepto constitucional contenido en el artículo 129 que prevé que "En tiempo de paz,

militarista y la estrategia de guerra de la seguridad pública, y asumir una nueva estrategia de seguridad ciudadana con enfoque en los derechos humanos. ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar.", el documento de trabajo de la Cámara de Diputados postuló un concepto graduado, relativo y belicista de la paz, en la cual podemos hallarnos ante medias paces, posiciones intermedias entre el estado de guerra y el de paz, que son situaciones con estatuto jurídico preciso, que no admiten las medianías. Hay paz o hay guerra, dicotomía admite esta no gradualidades.

#### **DERECHOS HUMANOS**

La LSN es una ley que nos atañe y preocupa de manera importante, más aún por la situación actual de inseguridad, los altos índices de criminalidad y sobre todo los elevados índices de impunidad, aunados a las graves fallas del sistema de procuración e impartición de justicia. Todo esto favorece un ambiente propicio para la violación sistemática de los derechos humanos.

Aunque se cuente con una ley para regularizar la intervención de las Fuerzas Armadas en labores extra e inconstitucionales. las violaciones de derechos humanos el menoscabo de la institucionalidad democrática jamás podrán quedar impunes. Si se llegara a aprobar la LSN en los términos actuales, lo cual no es una opción y la sociedad civil no lo permitirá, los organismos y tribunales internacionales, así

La seguridad ciudadana vela por la calidad de vida de las personas y consigue en un sentido amplio enmarcar las cuestiones económicas y sociales. Por otro lado, se plantea desde el respeto a la integridad de la persona, al goce y disfrute de una vida tranquila, sin temor a ser víctima de algún crimen. La primera noción incluye como amenazas a la seguridad ciudadana el hambre, la violencia generalizada, la falta oportunidades en el empleo, y la educación. entre otros. consecuencia, y de acuerdo a como lo señala el Informe del 31 de diciembre de 2009 de la Comisión Interamericana sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos: "la seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano, e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores, entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los como el mismo pueblo, nos encargaremos de juzgar a los responsables y a la misma LSN.

El Congreso está igualmente constreñido en virtud de los artículos transitorios de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, hoy promulgada, a legislar tan pronto como sea posible en materia de reparación integral del daño a las víctimas de violaciones de derechos humanos y en materia de estados de excepción, que como situación extrema del orden democrático constitucional sirven de pauta, por mayoría de razón, desechar toda para normatividad que contemple mecanismos tales como las "afectaciones a la seguridad interior";

De igual manera, y derivado de las obligaciones que emanan del artículo 1º de la Constitución en materia de recepción del derecho internacional de los derechos humanos, el Congreso debe legislar a la brevedad para

derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados

reformar el Código de Justicia Militar en el sentido de prohibir explícitamente la aplicación extensiva de la jurisdicción militar a casos en los que se hallen civiles involucrados;

Exhortamos a las y los legisladores a avanzar en la construcción de un nuevo concepto de seguridad, que sirva a las personas, y no al Estado. La seguridad es un derecho humano, no un pretexto para violarlos. Por ello, debe asumirse la integralidad que tiene la seguridad con respecto al derecho a la vida, a la integridad física y mental, a la libertad, al debido proceso, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, y, en suma, el resto los derechos humanos contemplados por nuestro bloque de constitucionalidad. Que se incorporen los estándares y recomendaciones internacionales materia de seguridad ciudadana, a fin de que la seguridad que provea el Estado responda a un enfoque integral, comprensivo de las dimensiones

#### sociales, políticas y económicas de la innegable problemática de seguridad que hoy atraviesa nuestro país, y no sola ni privilegiadamente al uso de la fuerza Exigimos que no se aprueben leyes La seguridad es la garantía dada al **Demandamos de estas Comisiones SUSPENSIÓN DE** o normas que conculquen los individuo de que su persona, sus bienes dictaminadoras así como de la **GARANTÍAS** derechos humanos y las garantías y sus derechos no serán objeto de Legislatura, que procedan a la individuales bajo el concepto de ataques violentos o que, si éstos llegan dictaminación en sentido negativo seguridad nacional, y que no se a producirse, le serán aseguradas por la de la totalidad de la minuta modificaciones sociedad protección y reparación aprueben enviada por el Senado, y se propuestas al dictamen de la Ley de proceda a la redacción de normas Seguridad Nacional que atiendan de un modo serio, responsable e integral la grave problemática de seguridad que hoy afronta México con seriedad, responsabilidad e integralidad