



[_ \(http://seguridad.nexos.com.mx\)](http://seguridad.nexos.com.mx)

[Prevenición y castigo \(http://seguridad.nexos.com.mx\)](http://seguridad.nexos.com.mx)

Blog sobre la política de seguridad

Seguridad interior: otro dilema del 2017

ENERO 30, 2017

Raúl Benítez Manaut

2013 - Nexos - www.nexos.com.mx

El 10 de enero de 2017 iniciaron los debates en el Congreso sobre la regulación del uso de la fuerza en el país o lo que se ha denominado como “debate sobre la Ley de Seguridad Interior”. ¿Qué instituciones y quién les debe dar la orden de acción? ¿Sobre qué leyes? ¿Quién cuenta con capacidades y para qué contingencias? Estos son los temas que se debatirán a raíz de los llamados a la acción legislativa por parte del general Salvador Cienfuegos debido a que: los legisladores no han establecido en la ley los límites que debe observar el ejército en operaciones de seguridad; no hay respaldo presupuestal para las fuerzas armadas; el nuevo sistema de justicia penal no opera como debería; las policías no hacen el trabajo para el que se les paga y los estados no han reformado sus policías en los últimos 10 años.¹



Como dicen los mandos militares, se necesitan clarificaciones conceptuales y legales y hasta un manejo preciso del lenguaje para evitar confusiones, sobre todo ahora que se llega al centenario de la Constitución. Sin embargo, a los militares los regula, entre otros, el artículo 129 que dice que deben estar en tiempos de paz en los cuarteles. ¿Esto quiere decir que estuvieron 100 años fuera de la ley? Sí y no. Sí, por falta de regulación (apegándonos al artículo 129). No, porque la cadena de mando inicia en el presidente de la república y él gira las instrucciones sin que medie alguna otra regulación (artículo 89). En ausencia de leyes durante 100 años, el presidente interpreta y ordena. Una lectura precisa nos indica que los militares no violaron la ley, pues no había ley para ser violada. Pero sólo el presidente interpreta esos vacíos legales y ordena el despliegue de los efectivos castrenses. Así es la Constitución mexicana, abundante en muchas cosas, no respetada en otras y con muchos vacíos, sobre todo lo referente a lo policiaco, lo militar y en general a la seguridad, a pesar de que se legisló en 2005 sobre Seguridad Nacional, pero no se mencionó nada al respecto de atribuciones para la milicia o la policía (o las policías) en esa ley.

El artículo 29 no menciona a las instituciones responsables de decretar un “estado de emergencia”, sólo menciona que el decreto debe ser presidencial. Tampoco menciona tiempos para la suspensión en municipios, estados y zonas del país, y sólo señala dos causas que pudieran justificar el estado de excepción o emergencia: invasión o perturbación grave de la paz pública. También señala que se restringirían o suspenderían derechos de los ciudadanos (garantías individuales o derechos humanos), pero no se mencionan cuáles.

Sobre el particular, es claro que México es un país de contradicciones legislativas increíbles, que en materia de seguridad, defensa y asuntos policiales presenta grandes confusiones. Por lo general, los debates que se abren en esta materia tienen que ver con los poderes fácticos, meta constitucionales que ostenta el presidente – otorgados por las ambigüedades de muchos artículos de la Constitución – pero pocas veces versan sobre la definición de las capacidades, despliegue, diseño de estrategias y hasta las tácticas empleadas por las fuerzas armadas, así como las atribuciones superpuestas entre éstas, las policías e incluso los poderes judiciales.

Lo anterior se debe a que no hemos podido resolver la contradicción que existe entre gran cantidad de artículos. La primera se presenta, derivada de las reformas garantistas en favor de los derechos humanos, entre el artículo 89, sobre el cual se ostenta el súper poder presidencial, y los artículos 129 y 29 que regulan lo referente a *estado de excepción* y despliegue y-o acuartelamiento de tropas. Además, hay que tomar en cuenta que el Congreso, en el texto actual, no tiene atribuciones sobre seguridad pública, nacional o defensa. Por ello, la supervisión o control legislativo es inexistente, propio de un país autoritario. El primer artículo también es fundamental pues con las reformas de 2011, impacta directamente en las tácticas militares y eso no ha sido tomado en cuenta por las propuestas que se conocen sobre la Ley de Seguridad Interior.

Nadie se ha atrevido a regular con una ley precisa el Artículo 29 para aclarar quién es quién y quién debería hacer qué cuando ocurran perturbaciones graves de la paz pública o cuando la sociedad “esté en grave peligro” y se puedan suspender los derechos y las garantías de los ciudadanos (léase hoy los derechos humanos). La amplitud de la redacción de muchos artículos de la Constitución, no corresponde a la brevedad y ambigüedad de los artículos 29 y 129, que para colmo carecen de leyes reglamentarias que pudieran dar alguna luz adicional sobre su contenido. Esto ha dado pie a que predomine el libre albedrío en el empleo de la milicia para los requerimientos presidenciales (libre albedrío significa falta de regulación y regulación subjetiva a quien ostenta el mando en México, o sea, a presidente).

Por ello, desde mediados de 2016, el partido que gobernó México entre 2000 y 2012, PAN, propuso en el Senado un primer borrador de Ley de Seguridad Interior el 13 de septiembre de 2016, conocido como “Proyecto del senador Gil Zuarth”, y el actual partido en el gobierno, el PRI, a través de los

diputados César Camacho y Martha Sofía Tamayo, hicieron otra propuesta el 27 de octubre (ver Gaceta Parlamentaria: 27 de octubre de 2016).

Sin embargo, en las propuestas del PRI y del PAN y en las ideas dispersas de los representantes del PRD y MORENA se observan muchas confusiones que confieren la idea de un peligroso regreso al pasado. Por ejemplo, cuando la iniciativa del PRI habla de la “recopilación de inteligencia”, se podría interpretar, por falta de precisión, que se podrán interceptar comunicaciones de particulares o incluso “interrogar” personas –entiéndase lo que se entienda por ello. En ningún momento se habla de las atribuciones de los poderes judiciales que serían quienes deberían emitir las órdenes judiciales para interceptar comunicaciones o interrogar personas, ni se menciona quiénes deberían pedir dichas autorizaciones.

La Constitución mexicana fue víctima del trabajo legislativo. A lo largo de los años llenaron el texto para justificar las atribuciones del presidente y minimizar el resto de los poderes estatales y municipales; genética propia de un país autoritario, como seguimos siendo sobre todo en materia de procesos de toma de decisiones en materia de seguridad o defensa. Tanta palabrería *legaloide* tampoco reguló en México la atribución de seguridad pública, la cual quedó en manos de los gobiernos municipales desde 1917 a través de los artículos 21 y 115 que otorgan al municipio la capacidad de organizar la policía preventiva y de tránsito. Esta situación fue la que permitió que los caciques se adueñaran de los municipios campiranos y con ello de *su policía*. Pocos han reparado sobre el hecho de que en la gran mayoría de los municipios rurales del país, la policía municipal nunca existió en realidad y que el ejército era el verdadero encargado de la vigilancia casi de forma permanente.

El abandono legislativo sobre “lo policial” y “la seguridad pública y ciudadana” fue notable hasta el año 1999. El PRI durante su larga gestión política al mando del país (1929-2000) consideró que los caciques podían controlar el orden público, ayudados por el ejército, recibiendo órdenes del presidente. Así de fácil. Leyes para qué, con órdenes presidenciales fue suficiente, como en 1968. Durante ese periodo el país se urbanizó, industrializó y creció, pero las instituciones encargadas de regular el llamado primer contacto entre ciudadanos y Estado, entre ellas las policías, ni se modernizaron, ni se profesionalizaron. Lo mismo es válido para los cuerpos municipales existentes como para las instituciones federales que se configuraron de forma descentralizada, como la Policía Federal de Caminos. Y qué decir de lo sucedido en el área de las policías de investigación del delito (judiciales). Por ello, una verdadera Ley de Seguridad Interior debería centrarse en fortalecer a las policías, en vez de referirse a las fuerzas armadas.

No fue hasta 1999 que nació la Policía Federal Preventiva (PFP). Su primera acción fue para disolver una larga huelga estudiantil en la UNAM en febrero del año 2000. Dicho episodio tuvo dos características: a) fue “limpia” en lo que respecta a tácticas empleadas, donde se respetaron los derechos de los “estudiantes” (como universitario me cuesta trabajo denominar “estudiante” a una absoluta minoría radical que paralizó la vida académica nueve meses), y b) los policías federales que ingresaron fueron “verdes” con uniforme “gris”. O sea, mandos policiacos provenientes de las fuerzas armadas y tropas comisionadas. Esa policía federal era la que la necesitaba el país desde muchos años antes, pero nadie se atrevió a configurarla hasta fines del siglo XX.

Sin embargo, coincidieron en el tiempo diversos factores: 1) la democratización limitada e incompleta del país, pues aunque el presidente poco a poco deja de ser el gran decisor, la Constitución le resguarda todavía muchas atribuciones, principalmente en seguridad y defensa; 2) la globalización, que nos trajo lo peor de ella, el crimen organizado y el narcotráfico, y 3) la incapacidad de las instituciones nacionales para combatirlo, en parte por la ausencia de una verdadera policía federal con capacidades institucionales, pues acababa de nacer en 1999 y era menor de edad, y se le restringió su crecimiento hasta el 2006, como un gran error del presidente Fox. Ante el poderoso narco, se vivió por vez consecutiva el despliegue territorial y empleo de las fuerzas armadas, ahora para enfrentar criminales súper poderosos y organizados.

Por todo lo anterior y ante la declaratoria de “guerra al narcotráfico” hecha por el presidente Calderón en 2007, es que las fuerzas armadas se han involucrada intensamente, tanto cualitativa como cuantitativamente, en los asuntos de seguridad pública. Por ello, diez años después aparece el reclamo de una legislación precisa y una declaratoria de cansancio de los mandos superiores de éstas, en particular del general secretario de la defensa nacional, abriendo el debate para regular los artículos 29 y 129 de la Constitución.

En síntesis, ante el poder del presidente para decidir discrecionalmente sin leyes que lo respalden, como ha sucedido desde hace 100 años; ante la falta de pesos y contrapesos que impidan que todo el caudal de dinero que se entrega a los estados y municipios a través de distintos programas federales para la profesionalización y modernización policiaca se siga desviado mediante esquemas de corrupción; ante el reclamo militar por una nueva legislación; ante el poder del narcotráfico y el crimen organizado; ante la catástrofe humanitaria evidente en miles de víctimas de estas *guerras*; ante una débil sociedad civil

que con pocas –y honrosas excepciones- es tomada en cuenta pero que necesita participar decisivamente, pues aspiramos a la convivencia democrática, no sólo a elegir gobernantes; Ante las críticas a las policías y el necesario fortalecimiento de ellas, empezando por la cúspide, la Policía Federal, que tiene grandes logros en su profesionalización y eficiencia táctica respetando los derechos humanos, como fue demostrado en su despliegue y acción durante la primera semana de enero de 2017 ante las movilizaciones generalizadas en el país, donde no apareció ningún reclamo de derechos humanos hacia ésta, debemos pensar que la Ley de Seguridad Interior debería centrarse en fortalecer *lo policiaco*, y menos en *lo militar*. De igual manera, las policías estatales y municipales que han hecho bien su trabajo deben seguir siendo respaldadas, observando la evolución del Mando Único, los Mandos Mixtos y la Coordinación entre instituciones, incluyendo a las fuerzas armadas dónde aún son imprescindibles.

Por ello, es preciso que el poder legislativo no trabaje al vapor, que tenga en cuenta que el proyecto de Ley de Seguridad Interior en realidad concierne a *lo policiaco*, más que a *lo militar*, que es la defensa del país, y que no haya debates improvisados. Sólo así se retomará la urgencia de los militares de no seguir haciendo labores policiacas *ad infinitum*, cobijadas en la ambigua palabra de “coadyuvancia”.

Un debate profundo es necesario. Lo conceptual y doctrinal en *lo militar* y *lo policiaco* es básico. Se deben discutir tácticas y estrategias, y se deben tener en cuenta las capacidades reales de todas las instituciones de seguridad nacional, defensa, seguridad pública, inteligencia y judiciales. El problema está inmerso en un todo donde las partes no actúan solas. Pero principalmente, no se deben dejar de lado las contribuciones constitucionales de los últimos años que sellan el vínculo entre derechos humanos, leyes, y cuerpos de resguardo de la seguridad nacional y el orden público, como lo establece el artículo primero de la Constitución en sus reformas de 2011.

Es evidente que se tiene que alcanzar armonía constitucional y por tanto legal. Hoy se ven graves contradicciones entre democracia, derechos humanos y orden público; entre transparencia y rendición de cuentas; y entre la eficacia institucional policiaca y la militar. Es muy sano el regreso a los cuarteles de los militares, pero debe ser graduado por la cobertura eficiente de la Policía Federal y las policías estatales y municipales en todo el territorio. En esto, *lo policiaco*, también deben pensar los legisladores.

Raúl Benítez Manaut es investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.