

Hacia la ley de seguridad nacional:
Reflexiones para un ejercicio legislativo inédito

Ernesto López Portillo Vargas*

I. Planteamiento del problema

La seguridad nacional es uno de los planos de discusión más delicados en la esfera de la cuestión pública. Ella está invariablemente atravesada por posicionamientos que prefiguran concepciones relativas al poder y los medios para asegurarlos. A mi modo de ver, en términos generales la disyuntiva de fondo que se plantea reside en la existencia o no de una base de legitimidad democrática en los medios empleados por el Estado para protegerla, disyuntiva que cuestiona al concepto mismo. La duda que está detrás de este planteamiento tiene plena justificación. La historia impone, al menos, una aproximación profundamente escéptica.¹

Las bases teóricas de la seguridad nacional son a tal grado ambiguas, que su definición misma no merece consenso ni siquiera entre quienes reconocen la validez del concepto –se cuentan por decenas las definiciones dadas a conocer. Un supuesto valor y principio de organización del Estado, atributo asignado a la seguridad nacional entre sus voceros, que no alcanza consenso en cuanto a su objeto, fines e instrumentos, necesariamente arroja dudas sobre su justificación misma.

En la perspectiva normativa, un aspecto es particularmente elocuente para demostrar la vaguedad del término. En la teoría del derecho existe una fórmula a través de la cual se determina el objeto de protección de las normas de derecho. A esto se denomina bien jurídico o interés jurídicamente protegido. “La Constitución mexicana consigna bienes jurídicos que el legislador consideró que deberían ser protegidos. Así, el a. [artículo] 14 indica que nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino como la propia Constitución prescribe”.²

Cuando se busca, en cambio, el bien o interés jurídico tutelado por la seguridad nacional, lo que se encuentra es una vasta serie de conceptos que conjugan y sobreponen principios políticos y

* Profesor del Instituto Nacional de Ciencias Penales. Asesor en la Cámara de Diputados. Ha publicado en temas de seguridad pública, reforma policial y delincuencia organizada.

¹ “El escepticismo es saludable. Es el mejor antídoto para el fanatismo. Impide que se asuman ideas, creencias y esperanzas con esa certidumbre que acaba por matar la libertad de los demás y la nuestra... yo veo al escepticismo como la válvula de seguridad de la razón”. *Leonardo Sciascia: Sicilia como metáfora. Conversaciones con Marcelle Padovani*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, ps. 32 y 33.

² *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, México, 1998, A-CH, p. 338.

jurídicos, lo cual arroja como resultado una fórmula que, al incluirlo todo, evade la precisión de su significado y alcances.

Recupero algunas propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), que confirman lo anterior. "La seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas".³ Observo, primero, que el "interés colectivo" es un concepto estrictamente político, ajeno a objeto y límites normativos; segundo, aparece la confusión derivada de la dicotomía que a la que más adelante regresaré, al señalarse como bien protegido, por un lado, la población, y por el otro, las instituciones; tercero, a mi entender es evidente la desproporción e indeterminación que conlleva proponer cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población o de las instituciones, como asunto de la seguridad nacional. En este caso la pretensión expansiva del concepto inhabilita su racionalidad; cuarto, la última parte del párrafo propone que se habrán de llevar a cabo acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el narcotráfico, para lograr todo lo anterior. Es decir, según este pasaje del PND, el combate a tales fenómenos habrá de resolver todos los riesgos y amenazas a la seguridad nacional. Es evidente la superficialidad y reducción en el abordaje del tema.

Las siguientes líneas del PND aparentemente buscan distinguir la visión anterior de la seguridad nacional, con respecto a la sostenida por el actual Ejecutivo Federal. "El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de la autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones de inteligencia del país, al descrédito de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional. Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas".⁴

Me interesa hacer notar la lista de las llamadas "verdaderas amenazas", las cuales incorporan temas de desarrollo social y económico, ecología, seguridad pública y procuración de justicia. Visto desde esta perspectiva, el interés tutelado por la seguridad nacional se proyecta de manera transversal hacia cualquier política pública, visión que llega al extremo en la siguiente

³ *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Diario Oficial, miércoles 30 de mayo de 2001, p. 104.

agenda de inteligencia para la seguridad nacional, establecida por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) de la Secretaría de Gobernación: Narcotráfico; Grupos Subversivos y organizaciones afines; Crimen Organizado; Inseguridad Pública; Corrupción; Terrorismo Internacional; Proliferación Armamentista; Ingovernabilidad; Estabilidad Económica; Desigualdad Social; Inestabilidad regional; Demografía; Energía; Ecología; Salud; Desarrollo Equilibrado; Alimentación; Educación y Recursos Naturales.⁵

En este último caso lo difícil es encontrar algún tema que no sea de interés para la seguridad nacional. En el fondo, el peligro que subyace a esta visión es que las materias de intervención del Estado para proteger la seguridad nacional simplemente son ilimitadas. En otro giro, lo que vemos es un supuesto interés protegido cuyo contenido es de tal naturaleza, que no fija sus límites sino, precisamente en sentido inverso, propone la ausencia de los mismos.

La perspectiva omnicompreensiva y confusa de la seguridad nacional se confirma con las siguientes palabras: "Los temas de la seguridad nacional, a partir de los cuales se construye la agenda institucional de riesgos que orienta el trabajo cotidiano de CISEN, hacen aún más evidente la pertinencia de un sistema de inteligencia moderno que ayude a encontrar soluciones duraderas a los problemas del país. Dichos temas, abarcan desde la atención de rubros como el crimen organizado, la subversión, el terrorismo, la seguridad pública, la dinámica demográfica, la contrainteligencia y fenómenos fronterizos y migratorios; hasta asuntos relacionados con los riesgos ecológicos y económicos globales; pasando, incluso, por aspectos dirigidos a respaldar la gobernabilidad democrática y garantizar el estado de derecho, que supone, entre otros, combatir la corrupción y la impunidad así como fomentar el fortalecimiento institucional".⁶

No obstante esta diversidad temática y la vaguedad consecuente, el siguiente círculo vicioso garantiza la presencia y aceptación del concepto "seguridad nacional". Primero, a pesar de la ausencia de bases teóricas y jurídicas sólidas, a partir de una actitud acrítica, los actores políticos han incrementado de manera significativa su empleo discursivo. Segundo, ello ha garantizado la irrupción del concepto en espacios de comunicación política y social de enorme influencia. Tercero, su uso político ha ido acompañado de la identificación de amenazas para la sociedad. Cuarto, más allá de la constatación empírica de la naturaleza, dimensiones y orígenes de dichas amenazas, el lenguaje ha logrado que la opinión pública las perciba como tales, provocando que el ciudadano común se observe a sí mismo como sujeto amenazado. Quinto, tal percepción ha creado el terreno para una aceptación social también acrítica del concepto

⁴ *Ibidem*, p. 105.

⁵ <http://www.cisen.gob.mx> Fecha de consulta: febrero del 2002.

⁶ *Palabras del licenciado Eduardo Medina Mora, Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la*

que, a su vez, abre mayores espacios a la posición antes descrita por parte de los actores políticos. Es así como el círculo se cierra y la seguridad nacional se instala como referente de la vida pública, sin que nadie pueda explicar claramente lo que es, a la luz del diseño constitucional de nuestro régimen político, y de las garantías ahí previstas.

El significado más profundo de este proceso se devela mediante la interpretación del control social, particularmente del que se da de manera difusa en el lenguaje y la comunicación, cuyos contenidos derivan de proyectos específicos de poder.⁷

La discusión conceptual sobre la seguridad nacional no es reciente y existen referencias para rastrear las confusiones que se han venido dando, principalmente desde el plano ideológico durante la segunda mitad del siglo XX.⁸

Pero en este planteamiento del problema me interesa destacar que el titular del CISEN apunta que debe haber un servicio de inteligencia que coadyuve a la seguridad de la nación, cuyo "principal valor a tutelar es la seguridad de la sociedad mexicana", para más adelante afirmar que el propio CISEN "debe consolidarse como un órgano de Estado, es decir, que tenga como propósito preservar la seguridad del Estado, como condición para que éste cumpla, a su vez, con la obligación ineludible de garantizar la seguridad y el bienestar de la sociedad".⁹

Estas palabras denotan el doble matiz que da pie a un salto cualitativo en la profundización del debate, al tiempo que permite abrir nuevas perspectivas hacia el diseño de la base normativa en el tema. Primero, se dice que el bien tutelado a través de la inteligencia para la seguridad nacional es la seguridad de la sociedad. Pero las siguientes líneas denotan un giro radical en el bien protegido, ya que se dice que el órgano de inteligencia para la seguridad nacional "debe preservar la seguridad del Estado", la cual es condición anterior para que éste pueda ofrecer seguridad a la sociedad. En esta idea, interpreto que el concepto "Estado" significa el conjunto de las instituciones públicas a través de las cuales se ejerce el poder formal, sobre la base de atribuciones legales expresas, ya que es a través de dichas instituciones como el Estado habrá de garantizar la seguridad de la sociedad.¹⁰

presentación a los medios del proceso de evaluación del CISEN.
http://www.cisen.gob.mx/html/discurso_inap.htm Fecha de consulta: octubre del 2002.

⁷ Ver Melossi, Dario, *El Estado del Control Social*, Siglo XXI, México, 1997.

⁸ Aguayo Quezada y Bagley Bruce M. Comp., *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI, México 1990. Me refiero a la primera parte: ps. 43 a 107.

⁹ *Palabras del licenciado Eduardo Medina Mora, op. cit.*

¹⁰ No está de más recordar que ha sido ampliamente estudiada la relación entre el concepto razón de Estado y seguridad del Estado. Ver Bobbio, Norberto, Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, l-z, México, 1997, ps. 1337 a 1346.

Adelanto que la discusión de esta doble perspectiva, la seguridad nacional como instrumento de protección al ciudadano, o como herramienta de protección de las instituciones del Estado, constituye el motivo de discusión más importante en el ejercicio legislativo que propongo, ya que es aquí donde habrán de fijarse el objeto tutelado de la seguridad nacional, del cual derivarán los instrumentos a emplear y los límites de intervención.

Un comentario más antes de pasar al siguiente apartado. Reconozco que tras la construcción del concepto de seguridad nacional en nuestro medio, existe una historia que debe referirse al proyecto político de los Estados Unidos, cuya influencia es materia del pasado, presente y sin duda del futuro del orbe. En esta perspectiva, hasta este momento el tema del narcotráfico es donde se da el ejemplo límite de la dependencia actual que mantiene México con respecto a ese país, dentro de la esfera discursiva de la seguridad nacional. A la firma en 1986 de la decisión presidencial de Ronald Reagan, que clasificó el tráfico de drogas como un problema de seguridad nacional, le siguió el inmediato alineamiento por parte del gobierno de Miguel de la Madrid, por cierto sin mediar debate legislativo alguno.¹¹ Es Luis Astorga quien destaca lo anterior, pero además hace notar que la intención de uno de los miembros del equipo de transición de Vicente Fox, en el sentido de revisar la participación de los militares en el combate al narcotráfico, desapareció después de una reunión de dicho equipo con el llamado "zar" antidrogas de los Estados Unidos. "El cambio de posición de los representantes del nuevo presidente mostró en pocos días el límite de la política antidrogas del gobierno mexicano. La política de militarización en este terreno y en el de las principales instituciones de seguridad, similar al esquema que el gobierno de los Estados Unidos ha apoyado en otros países de América Latina, ganó la partida".¹²

Hoy parece que hemos avanzado de manera importante en esa inclinación: "todos [los cuerpos de seguridad pública] tienen un altísimo componente militar tanto en mandos como en tropa: prácticamente toda la PFP [Policía Federal Preventiva] está integrada por las llamadas fuerzas especiales de apoyo, que proviene de la policía militar; la mayoría de los mandos de la PGR

¹¹ Así se ha hecho notar con respecto al mundo entero: "La racionalidad puritana y los prejuicios raciales en una sociedad multirracial determinaron el control internacional de narcóticos (comercio y producción), promoviéndose una Conferencia Internacional en La Haya que, formada por unos pocos países en 1912, es el precedente de lo que ha sido característico en toda la historia de la prohibición de las drogas: la adaptación automática a las legislaciones nacionales de acuerdos adquiridos en conferencias internacionales sin el desarrollo de debates en los parlamentos nacionales acerca de los contenidos de las medidas prohibicionistas y su alcance. Boville Luca de Tena, Belén, *La guerra de la cocaína. Drogas, geopolítica y medio ambiente*, Temas de Debate, España, 2000, ps. 39 y 40. En el caso que ejemplifico respecto a México, se trató de la introducción al ámbito de la planeación en las políticas públicas del Ejecutivo Federal. El legislativo jugó, como lo ha hecho siempre, al menos en estos temas, un mero papel de observador.

¹² Astorga, Luis, *La seguridad dependiente*, en *Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Número 77, México, mayo de 2001, p. 9.

[Procuraduría General de la República] también provienen del Ejército; miles de soldados y cada vez más marinos participan en tareas directas de seguridad.¹³

La dependencia aludida y la militarización de la seguridad pública y la procuración de justicia, son fenómenos que a mi modo de ver resultan de la histórica ausencia de visiones y políticas públicas democráticas en estas funciones del Estado. Por su importancia las anoto, aunque no son la materia del presente ensayo.

Aquí mi aproximación es otra y se basa en una doble valoración pragmática. Primero: no está en duda que la construcción política de los Estados Unidos denominada "seguridad nacional", proyectada hacia el mundo por igual a través de medios legales e ilegales, ha conquistado el discurso político en México. Segundo, hay señales claras de que este discurso ingresará al sistema jurídico mexicano. Sobre la base de estas dos, intento aportar elementos a la discusión, no porque acepte la validez democrática preexistente de la misma, sino precisamente para sumar ideas que de ser posible conduzcan hacia tal validez.

II. Antecedentes

Al menos desde principios de la década de los noventa, circuló de manera restringida la información de que el gobierno federal tenía ya listo un proyecto de ley de seguridad nacional. Una década después, la transición política mexicana y el conflicto internacional referido convergen y crean las presiones políticas y sociales suficientes para sumar los consensos necesarios que permitan, primero, introducir formalmente el tema a los primeros sitios de la agenda legislativa de todos los partidos políticos; segundo, llevarlo al debate en el Senado y en la Cámara de Diputados, y tercero, aprobar el instrumento jurídico que corresponda.

Durante la campaña por la Presidencia de la República, el actual titular del Ejecutivo Federal prometió en varias ocasiones introducir las actividades de seguridad nacional en el Estado de derecho. En concreto, ofreció promover la promulgación de un marco normativo que regule el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN). Después del dos de julio, los mensajes en tal sentido fueron continuos y una vez iniciada la actual Administración, tanto el Secretario de Gobernación como el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional refrendaron el compromiso.

Iniciaron entonces diálogos y consultas informales entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. El primer aspecto fue estudiar las posibilidades de llevar a cabo trabajos conjuntos que derivaran en una propuesta normativa donde se recogieran el mayor consenso

¹³ Fernández Menéndez, Jorge, *La amenaza de los desestabilizadores* en *Milenio Diario*, México, 7 de noviembre, 2001, p. 8.

posible de unos y otros, así como los enfoques del sector especializado. La importancia del tema había sido ya reconocida por parte de los partidos políticos, principalmente mediante declaraciones esporádicas de algunos de sus miembros. De hecho, el Partido de la Revolución Democrática presentó en la cámara baja, el primero de agosto del 2001, una iniciativa de decreto que expide la Ley de Seguridad Nacional, Información y Organismos de Inteligencia, que se sumó al debate en curso.¹⁴ Por su parte, el 8 de noviembre el Partido Revolucionario Institucional presentó una iniciativa de decreto de reformas constitucionales, a efecto de conferir al Congreso la atribución de "legislar en materia de seguridad nacional", y al Presidente la de "preservar la seguridad nacional".¹⁵

III. Debate

La complejidad de la seguridad nacional y lo delicado de sus diversas implicaciones, son producto de la latente confrontación que, tanto en su esfera discursiva, como en su institucionalización en la forma de atribuciones del Estado, se da entre la legitimidad democrática y la eficacia en el ejercicio de gobierno. Tal confrontación es posible en razón de que se propone, de manera abierta o no, que en materia de seguridad nacional la eficacia puede sobreponerse a los derechos de la persona, en aras de la protección de principios difusos y ambiguos, tales como orden público, interés nacional, bienestar general, seguridad colectiva, etc. –recuérdense las listas de intereses a proteger anotadas en el planteamiento del problema. Es decir, la debilidad de la seguridad nacional, bajo el lente de la legitimidad democrática, deriva de la supraposición que de ella se pretende con respecto al régimen de garantías.¹⁶

El lenguaje evidencia lo anterior cuando el representante en turno del poder formal clasifica determinado conflicto como "asunto de Estado". Este recurso discursivo funciona como puerta

¹⁴ *INICIATIVA DE DECRETO QUE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, INFORMACIÓN Y ORGANISMOS DE INTELIGENCIA, Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 39 Y 90 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*. Presentada por el Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta.

¹⁵ *Iniciativa de Decreto de reformas a la fracción XXVIII del artículo 73, y a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Omar Fayad Meneses, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional*.

¹⁶ Esta crítica ha sido desarrollada desde diversas perspectivas, no sólo con respecto a nuestro hemisferio, apuntándose además que la seguridad nacional es origen de una disfunción institucional con respecto a los derechos humanos: "Durante la Guerra Fría, la competencia por influir en los países en vías de desarrollo entre las dos superpotencias, implicó el diseño de políticas de seguridad orientadas a defender a los regímenes y no a los ciudadanos. La doctrina de "Seguridad Nacional" en América Latina, así como las leyes de "Seguridad Nacional" en Asia dotaron del marco legal a tales políticas. Bajo estas fórmulas, la policía y las Fuerzas Armadas violaron derechos humanos con total impunidad. Se distorsionó así la naturaleza, las herramientas y las habilidades de las instituciones de la seguridad pública y de la justicia penal, dejándolas inermes e incapacitándolas para enfrentar el crimen en el marco del respeto a los derechos humanos". Neild, Rachel, *De la seguridad nacional a la seguridad ciudadana. La*

de entrada a una suerte de espacio paralelo al Estado democrático de derecho, donde las decisiones y acciones encaminadas a “resolver” un conflicto transitan al margen de límite alguno.¹⁷

No se puede olvidar que la seguridad nacional es en sus orígenes, no un principio de organización del Estado constitucional moderno, sino una doctrina política cuya racionalidad fundamental está en la conservación y ampliación del poder, por encima de cualquier otro paradigma de interacción social. Por su parte, el régimen constitucional de garantías encuentra entre sus sostenes la idea de que a través del poder del Estado se ejerce una soberanía que reside en el pueblo, por lo cual a éste se le deben garantizar derechos inviolables bajo cualquier hipótesis. La intangibilidad de estos derechos es condición de existencia del Estado democrático de derecho, mientras que su disponibilidad ha sido históricamente elemento explicativo de las políticas y acciones de la seguridad nacional. Si hay dudas de lo anterior, tal vez las siguientes palabras de Robert Mcnamara, en funciones de secretario de la defensa de los Estados Unidos, las pueden aclarar: “Nuestro objetivo primordial en Latinoamérica es ayudar donde sea necesario, al continuo desarrollo de las fuerzas militares y paramilitares nativas, capaces de proporcionar, en unión con la policía y otras fuerzas de seguridad, la necesaria seguridad interna”.¹⁸ “Fue en base a dicha teoría que en Argentina la Junta Militar afirmó en 1983 que “Las Fuerzas Armadas de seguridad y policiales actuaron en defensa de la comunidad nacional cuyos derechos esenciales no estaban asegurados...” “Semejante doctrina ha sido esgrimida en Chile, Guatemala etc. para identificar al enemigo interno con el externo, a todos ellos con la *subversión*, y llevar la guerra a sus últimas consecuencias.”¹⁹

Me llama la atención el análisis que desde Europa, en la fuente recién citada, se hace con respecto al tema materia de este ensayo. El estudio recién citado expone distintas aproximaciones erróneas en la interpretación histórica de lo que es la policía, una de las cuales ha creado “un falso confrontamiento” [sic] entre la policía y la sociedad, teoría que trata a una y otra como “sujetos sociológicos”, sin entrar a pormenorizar los entresijos de cada uno de ellos, [lo que provoca] la reconducción del tema a una relación entre dos potencias que se sitúan a un nivel de igualdad y a menudo de antagonismo [...] La percepción de dicha relación

sociedad civil y la evolución del debate sobre el orden público, Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, diciembre de 1999, <http://www.ichrdd.ca/>

¹⁷ En esta perspectiva se ubica el siguiente ejemplo: Se ha dado a conocer que el Buró Federal de Investigaciones de los Estados Unidos anunció el 22 de octubre que empleará “medios coercitivos”, entre los cuales al parecer se cuentan la tortura y el uso de drogas, contra determinados sujetos a quienes ha detenido con motivo de los acontecimientos violentos del 11 de septiembre sucedidos en Nueva York y Washington, debido a que los métodos convencionales no han funcionado para obtener información relevante para el esclarecimiento de los hechos. Periódico *El Financiero*, México, 23 de octubre.

¹⁸ Recasens y Brunet, Amadeu, *Policía y control social: Problemas de construcción y definición jurídica y social*, Tesis de doctorado, p. 58.

[entre la policía y la sociedad] suele además partir de la toma de posición desde uno de los dos polos –el policial- al cual se le otorga de entrada cohesión y estructura que no se acierta a hallar en el otro “extremo”. Así, tal análisis, que tiene como punto de partida la visión endógena y a la vez monolítica de *la policía*, es incapaz de responder a otra cosa que no sea su propio discurso individualizado y aislado”.²⁰

El ejemplo extremo de esta perspectiva, según el mismo estudio, es la doctrina de la seguridad nacional. En términos esquemáticos identifico tres problemas subsecuentes en esta argumentación. El primer error del enfoque es separar a la policía y la sociedad; el segundo es construir entre ellos una relación de poder a favor de la primera, y el tercero es otorgar un poder amplio a la policía que la asimila a las fuerzas armadas, por lo cual tanto éstas como las instituciones policiales comparten funciones de tutela a la seguridad nacional. En otras palabras, esta propuesta expande los poderes de policía hasta su reconstrucción *de facto*. Nada más ajeno al estado constitucional y democrático de derecho.

En México existe una amplia corriente de opinión entre representantes de instituciones públicas, en el sentido que la discusión que planteo en este apartado está fuera de lugar, ya que la seguridad nacional es precisamente uno de los instrumentos más preciados del Estado mismo para garantizar la preeminencia del régimen dibujado en la constitución política. En todo caso, en un régimen de derecho esa posición debiera ser sostenida sobre una base normativa que previera las hipótesis de interpretación y, sobre todo, los límites de intervención. De no ser así, la fórmula que se pretende revela un discurso cuya aparente validez está por encima del Estado constitucional de derecho.

En otro ángulo de interpretación, el hecho de que quienes principalmente se han acercado al tema, han sido formados en la ciencia política o en las relaciones internacionales, abona a la hipótesis de que la referencia discursiva del asunto está en las relaciones de poder, no en la sujeción normativa de las relaciones de poder.

Desde un enfoque estrictamente pragmático, el terreno en el que se posicionan los operadores de la seguridad nacional a lo largo del mundo, configura una valoración de mayor o menor grado de coherencia con el respeto a los derechos. Es decir, se acepta y asume que entre aquélla y éstos hay necesariamente una relación de grado, bajo la propuesta de que la seguridad nacional puede, hasta cierto punto, respetar los derechos consagrados en la base constitucional. Esta dimensión desde luego no alcanza el discurso manifiesto. Es claro que quienes operan los instrumentos de seguridad nacional, no pueden reconocer la invalidez

¹⁹ *Ibidem*, ps. 58 y 59.

²⁰ *Idem*, ps. 53 y ss.

constitucional de su función. Esto ratifica la distinción entre los fines manifiestos y latentes del Estado.

Desde luego reconocer la diferencia entre lo que el Estado hace y lo que dice hacer puede provocar agudos debates. Empero, desafortunadamente éstos son desiguales. Quien justifica la seguridad nacional como principio válido y necesario, tiene a su favor la oscuridad que impide contar con la suficiente información empírica con respecto a las prácticas reales de los aparatos responsables de la misma. La información disponible es fragmentada, ha fluido de manera irregular y mediante canales que hasta ahora sólo permiten aproximaciones iniciales de carácter científico social.²¹ El resultado es que la actuación de dichos aparatos al margen de la observación pública, sirve por igual para garantizar la consecución de los fines para los que fueron creados y protegerlos del escrutinio.

En la perspectiva del comportamiento de las instituciones del Estado, la ausencia de referentes jurídicos se proyecta en la ausencia de respuestas en cuanto a las características del proceso de toma de decisiones: ¿Cómo se decide que un conflicto es de seguridad nacional? ¿Quién participa en esa decisión? ¿Existe una metodología previa que establezca hipótesis generales a las cuales se vincula un caso concreto? ¿Qué procede una vez clasificado el conflicto como asunto de seguridad nacional? ¿Quién interviene en el terreno operativo? Por último, respecto a todo lo anterior, ¿cuáles son los controles aplicados sobre este proceso decisorio y operativo?

En el centro de estos cuestionamientos está la discusión sobre los controles internos y externos que deben existir, no sólo en ésta, sino en cualquier esfera de actuación del Estado. Me parece que a cada pregunta le debe corresponderle una respuesta clara en términos conceptuales, metodológicos y jurídicos. Sin embargo, no es así. Por ejemplo, las reglas que operan para que a un conflicto se le confiera la categoría de asunto de seguridad nacional, nunca se han dado a conocer mediante un planteamiento concreto y, sobre todo, riguroso en términos técnicos. Lo que se proyecta es que la manera como un conflicto adquiere esa calidad, obedece más a procesos coyunturales determinados por el perfil y poder de los actores que intervienen en ellos, más que un método producido sobre la base del conocimiento y la discusión especializados. Así parece en los casos en que uno u otro representante del Ejecutivo Federal avisan a la sociedad, a través de los medios de comunicación, que la escasez de agua o la

²¹ La reciente publicación del libro *La Charola* de Sergio Aguayo, fractura esta larga estancia en la oscuridad y nutre de manera profusa las hipótesis de trabajo que sitúan al Estado mexicano en una abierta, amplia y reiterada violación al régimen constitucional, no sólo en el ámbito estricto de la llamada seguridad nacional, sino en términos amplios en el sector de las fuerzas de seguridad civiles y militares. Este texto constituye un trascendental adelanto cualitativo en el análisis y desde luego debe provocar una posición oficial mucho más abierta, honesta y autocrítica. Las referencias concretas y documentadas con respecto a brutales actos ilegales,

corrupción son asuntos que amenazan la seguridad nacional, afirmaciones que no son seguidas de argumentos que las justifiquen.

Otro ejemplo: En cuanto a quienes participan en el proceso decisorio, la opinión pública está relativamente enterada de la existencia del CISEN, así como de un gabinete de orden y respeto, antes denominado de seguridad nacional. Pero la sociedad no cuenta con mecanismo alguno de verificación y control sobre el funcionamiento de uno y otro, y en consecuencia de los argumentos que justifican las acciones emprendidas. Esto es así ya que, por un lado, en el caso del CISEN, un artículo del reglamento interior de la Secretaría de Gobernación establece sólo de manera general y ambigua los fines del mismo,²² mientras que no existe norma alguna de orden público que regule no sólo los fines e integración del gabinete aludido, sino sus mecanismos de funcionamiento. Correlato obvio de lo anterior es que el Congreso de la Unión, así como vive al margen de la construcción del tema denominado "seguridad nacional", también lo está de su supervisión.²³ Este conducto constitucional y democrático a través del cual la sociedad impone la rendición de cuentas sobre el Ejecutivo Federal, no revisa la organización y mecanismos de operación relativos a dicho tema.

En suma, los conceptos, argumentos, justificaciones, procedimientos, estrategias, acciones y resultados propios de lo que el Ejecutivo Federal denomina seguridad nacional, están al margen del control legislativo y por tanto de la sociedad. Al mismo tiempo, los controles internos, de haberlos, no parten de normas jurídicas de orden público, y por ello también están fuera del alcance y exigibilidad por parte de los gobernados.

amparados, tolerados y promovidos desde instituciones públicas, llaman a una revisión total de las concepciones y estructuras que los hicieron posibles. Grijalbo, México, 2001.

²² Artículo 33 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, expedido el 31 de agosto de 1998. Atribuciones del CISEN: Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país; recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes; realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones; y realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional. No existe voz pública alguna que hoy en día niegue la total insuficiencia de esta base normativa. En esto hay acuerdo más allá de las posiciones confrontadas en cuanto a las interpretaciones históricas y políticas de la seguridad nacional.

²³ Es justo reconocer un importante aunque todavía insuficiente esfuerzo dado recientemente, en el contexto de la última reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, iniciada, discutida y aprobada en la Cámara de Diputados. Entre las nuevas atribuciones conferidas a la Secretaría de Gobernación, en la fracción XXIX del artículo 27 se lee: Establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. Los iniciadores llevaron adelante esta propuesta justamente para dar vida a una base jurídica que expresamente autorizara a la Secretaría de Gobernación el ejercicio de funciones de seguridad nacional. Ésta, sin embargo, no es mencionada y por tanto su ambigüedad se ve inalterada.

IV. Aspectos comparados en legislación de inteligencia: modelos autoritarios y modelos democráticos

Ahora me asomo el exterior e incorporo elementos de análisis y descriptivos con respecto al comportamiento de los llamados aparatos de inteligencia, que son los órganos del Estado responsables de recopilar y procesar información relativa a un amplio abanico de agendas englobadas en el concepto de amenazas, riesgos y vulnerabilidades de la seguridad nacional. Esta revisión pretende aportar elementos de contraste que arrojen mayores bases de interpretación sobre nuestra situación actual y ofrezcan alternativas a la luz de experiencias sujetas a mayores controles democráticos.

En México no existen aún estudios publicados que ofrezcan elementos de comparación internacional y reflexión en temas legislativos asociados a la seguridad nacional. En un texto de reciente aparición ha sido desarrollado un extenso análisis sobre la reforma de los servicios de inteligencia a lo largo del mundo, en cuyo resumen ejecutivo son expuestos los aspectos más importantes de los "modelos de inteligencia de los países latinoamericanos durante la vigencia de la doctrina de seguridad nacional", frente a los que caracterizan a los "países con prolongada tradición democrática". En este apartado recupero sólo aspectos esenciales del resumen referido, a efecto de intentar enriquecer los referentes de análisis para el debate del poder legislativo.²⁴

A. América Latina:

Modelo 1: Corresponde a Brasil, Argentina y Chile. En ellos la inteligencia funcionó bajo las siguientes características:

- a) Existencia de organismos de inteligencia civiles que incluían personal civil y militar, presididos por el segundo, generalmente en activo.
- b) Amplias facultades de coordinación y de actuación.
- c) Medios propios para obtener información y poder realizar operaciones de inteligencia.
- d) Dependencia directa de la Presidencia de la Nación.
- e) Competencias virtualmente ilimitadas y sin control alguno.
- f) Objetivo principal: en el marco del conflicto Este-Oeste, combatir la influencia ideológica del bloque oriental, por ello se incorporó a estos aparatos de inteligencia el

²⁴ Ugarte, José Manuel, *Legislación de Inteligencia, Legitimidad y Eficacia*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia, Guatemala, 2000. ps. 11 a 31. Vale hacer notar que Sergio Aguayo se refiere a este texto como uno de los libros representativos de la corriente que incorpora, con respecto a los servicios de inteligencia, la "rendición de cuentas y de supervisión de operaciones a través del congreso, los medios de comunicación y de organizaciones sociales, en *La charola, op. cit.* ps. 274, 279 y 280. Refiero además que la fuente señalada al inicio de esta cita incluye

combate al terrorismo, el comunismo y en general contra la disidencia política de todo tipo.

Modelo 2: Corresponde a los países centroamericanos. En estos la inteligencia funcionó bajo las siguientes características:

- a) Carencia de organismos de inteligencia civiles y la exclusiva existencia de organismos de inteligencia militares con competencia ampliada a la seguridad interior, incluyendo inteligencia política y policial.
- b) El concepto de *defensa* se constituyó en la base de su competencia, por lo cual sus funciones también abarcaron la contención del comunismo y la lucha contra el terrorismo.
- c) El concepto de *defensa*, ("*guerra total y permanente en todos los ámbitos del propio país, contra el enemigo ideológico*") tenía por misión fundamental la prevención y lucha contra las alteraciones de orden interno y contra el comunismo; el control de la disidencia política y, posteriormente, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y los conflictos sociales.
- d) Los organismos eran entidades autosuficientes y autónomas respecto del poder civil, cuando éste existía.

Los hechos recientes muestran claroscuros: en Argentina y Brasil se han establecido controles externos a la actividad de inteligencia. En el primer caso se trata de la Comisión Bicameral de Fiscalización de los Órganos y Actividades de Seguridad Interior e Inteligencia, creada en 1992, mientras que en el segundo caso se trata de la Comisión Bicameral creada en 1999, la institución del Sistema Brasileño de Inteligencia y la creación de la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN). Sin embargo, la evolución de los países latinoamericanos posterior a la "guerra fría" evidencia la persistencia de antiguos conceptos. En Argentina se han limitado expresamente las competencias de la inteligencia militar –se les excluyó por ley de las cuestiones relativas a la política interna del país–, pero las restantes características de sus sistemas de inteligencia permanecen inalteradas. Es decir, la inteligencia en estos países continúa con competencias virtualmente ilimitadas (carecen de prohibiciones y límites expresos en materia de ejecución de operaciones de inteligencia, aún en el propio territorio del país).

B. Democracias consolidadas:

El siguiente dilema orienta con claridad el desafío que enfrentan naciones desarrolladas: ¿Cómo resuelve un país, con un alto grado de desarrollo institucional, el dilema representado por la

comentarios no necesariamente compartidos por quien esto escribe, lo cual no obsta para reconocer la utilidad del ejercicio comparado.

necesidad de producir una adecuada inteligencia y de defenderse de las actividades de inteligencia de otros países, ya sean adversarios, o aún amigos o aliados, pero que desean conocer sus secretos militares, políticos o económicos, por una parte, y, por la otra, preserva sus instituciones?

El dilema deriva del carácter intrínsecamente secreto de muchas de las actividades de inteligencia; pero el aspecto esencial es que la preservación del secreto no debe impedir el control. Una actividad de inteligencia sin control obtendría en poco tiempo, con base en el secreto, en la posibilidad de adquirir información respecto de los ciudadanos y de los propios funcionarios del gobierno en forma subrepticia, en el manejo incontrolado de importante cantidad de fondos y la posesión de sofisticados medios para penetrar la intimidad de los individuos, un poder formidable que le permitiría destruir las instituciones que, se suponía, estaba llamada a preservar.

Los aspectos básicos generales que caracterizan a los aparatos de inteligencia más democráticos son:

- a) El control: Característica fundamental de las legislaciones sobre inteligencia en las democracias desarrolladas. Dicho control incluye en lugar preferente la preservación de los derechos y garantías individuales de sus habitantes ante la actividad de inteligencia.
- b) La especialización: Supone que las distintas funciones que comprende esta actividad – inteligencia exterior política y económica, inteligencia militar e inteligencia interior, inteligencia estratégica nacional y contrainteligencia- no sean adjudicadas al mismo órgano u organismo.
- c) Límites al interior: Establecimiento de claros y precisos límites al ejercicio de la actividad al interior del propio país. Mientras que los sistemas latinoamericanos citados no diferencian entre inteligencia exterior e interior, y no contienen límites a la segunda, en tanto se le concibe como una defensa total del gobierno y no del Estado. Los siguientes países en estudio establecen claros límites en materia de inteligencia respecto de sus propios ciudadanos y/o en sus propios territorios, límites que se diluyen cuando el objetivo de las actividades de inteligencia son Estados u organizaciones extranjeras.

Las características comunes que presenta la legislación en materia de inteligencia de Alemania, Bélgica, Canadá, Francia, Italia y Reino Unido, son las siguientes:

- a) Creación e institución de los aspectos más importantes de los organismos de inteligencia, a través de normas de carácter público.

- b) Distinción de los fines que son competencia de los organismos de inteligencia, entre conflictos internos y externos, evitándose el otorgamiento de competencias en ambos aspectos a un único organismo.
- c) Estricta determinación de competencias en materia de inteligencia interior. Tales actividades no comprenden en ningún caso el normal proceso político, ni las actividades de los particulares como miembros de organizaciones políticas, sociales, religiosas o sindicales lícitas.
- d) Dependencia orgánica de los organismos de inteligencia interior y contrainteligencia, de los ministerios del interior o equivalentes.
- e) Existencia de coordinación al más alto nivel gubernamental
- f) Existencia de órganos y sistemas de supervisión y control externos e internos.

Los elementos más importantes de este análisis comparado adquieren el mayor significado en nuestra actual coyuntura y deben ser incorporados en las discusiones que sugiero en las siguientes líneas.

V. Hacia la ley de seguridad nacional en México

En este último capítulo someto a discusión una serie de aspectos que a mi modo de ver deben ser considerados en la construcción de la base normativa de la seguridad nacional. La premisa de la que parto es que el ejercicio legislativo bajo ninguna hipótesis debe inclinarse sólo hacia la formalización de concepciones, sistemas de organización y prácticas vigentes. A pesar de ser escasa, la evidencia empírica en cuanto a lo que el Estado mexicano ha hecho en este tema obliga a una revisión responsable. Los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión deben asumir los costos y dificultades de llevar a su arena el rediseño integral de la seguridad nacional, mismo que supone, a modo de base metodológica, distinguir dos niveles de reflexión: El primero es conceptual, mientras que el segundo, consecuencia del anterior, consiste en el diseño institucional.

En el terreno del concepto está quizá la más importante dificultad; sin embargo, no se puede pretender el ingreso de la seguridad nacional al Estado de derecho sin cancelar su ambigüedad e inercia expansiva. Introducir la seguridad nacional en la constitución política, sin anclarla en cuanto a su objeto y de frente a las garantías constitucionales, es aún más grave que no hacerlo, porque supondría una falsa legitimación mediante una facultad expresa vacía, sujeta entonces a la arbitrariedad de la autoridad administrativa, precisamente como lo ha hecho durante décadas. No se puede simular el control legislativo, institucionalizando la autorización al poder ejecutivo federal.

Por tanto, es necesario llevar a cabo una primera discusión, sobre la base de un marco teórico sólido, que incorpore el análisis histórico, político y jurídico del concepto de seguridad nacional, contrastando dicho análisis con el estudio de nuestros conceptos y principios constitucionales de seguridad interior y defensa exterior de la Federación, seguridad pública y procuración de justicia. En la base del debate se debe precisar el interés a tutelar por cada uno de ellos, con la consecuencia lógica de aclarar sus diferencias.

En atención a los modelos de inteligencia más democráticos arriba descritos, se impone construir un concepto de seguridad nacional que afiance a los órganos responsables de la misma, en un enfoque de servicio de carácter civil cuyos intereses a proteger y maneras de operar, se vean contenidos frente a otras funciones del Estado.

Ya en el terreno del diseño institucional, de la anterior propuesta se sigue la precisión de los límites de las autoridades responsables, la cual involucra de manera principal la acotación expresa a las fuerzas armadas, con respecto a las actividades de inteligencia que en un régimen democrático sólo deben ser llevadas a cabo por la autoridad civil. Se debe estudiar otorgar al Presidente de la República la atribución constitucional de dirigir la política de seguridad nacional, estableciendo ahí mismo su carácter civil, objeto y límites. Esto no supone afectar las responsabilidades, que desde una interpretación armónica y garantista de la constitución política, corresponden a las fuerzas armadas.

La definición del objeto de la seguridad nacional debe acompañarse de la facultad del legislador federal para emitir leyes en la materia, de manera que éste de vida a los cauces normativos que hagan posible la consecución de dicho objeto.

También de la determinación del objeto de la seguridad nacional se sigue la concreción de sus amenazas, las cuales no pueden continuar vaciándose en fórmulas genéricas identificadas con múltiples agendas del Estado. Se impone avanzar hacia la construcción de hipótesis concretas, de manera que la atención a un determinado fenómeno por parte del servicio civil aquí previsto, se sustente en un ejercicio de clasificación, susceptible de verificación mediante la fiscalización del poder legislativo y, en su caso, de control por parte del poder judicial, frente a toda afectación a las garantías del gobernado.

En cuanto al órgano civil ejecutor de la función, el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional puede ser el instrumento, pero a esa decisión debe antecederle una auditoria conducida por el Congreso de la Unión. La evaluación arriba citada practicada al CISEN, llevada a cabo por el propio Ejecutivo Federal, es por supuesto valiosa, pero insuficiente. La información para que el legislador proceda a sujetar al CISEN a un sistema normativo que garantice su carácter profesional y el control interno y externo de su operación, sólo puede

derivar del conocimiento directo y preciso de su organización y esquemas de funcionamiento. Este sistema debe incluir, al menos, precisión de su objeto –que deriva del objeto constitucional; atribuciones específicas, principios básicos de actuación de sus integrantes, bases de un servicio civil profesional, normas técnicas para su desarrollo tecnológico, prohibición expresa de toda actividad que no sea estrictamente destinada a la búsqueda de información por medios legales, así como la ya referida sujeción a control jurisdiccional ante cualquier intervención que afecte los derechos del gobernado.

Resulta obligado revisar los esquemas de coordinación nacional, a efecto de garantizar al Ejecutivo Federal los insumos necesarios para construir el producto denominado inteligencia con altos niveles de confiabilidad y oportunidad. Es necesario, en consecuencia, estudiar cuáles serían los mejores mecanismos para garantizar la eficiencia en el concurso de autoridades federales, estatales y municipales en la atención a fenómenos determinados.

El debate y propuestas desarrollados en estas líneas se introducen en un terreno prácticamente desconocido en el ámbito de la construcción e interpretación del derecho. La mayor aportación que el texto podría lograr, es contribuir a motivar un debate profundo aún pendiente en la transición actual. En una democracia no hay temas públicos al margen de la discusión abierta. Nadie puede sostener de manera legítima que el Estado mexicano tiene la facultad de erogarse poderes en beneficio de la seguridad nacional, si tales poderes no cumplen al menos tres características: primera, son producto de la deliberación representativa, segunda, están sujetos a la efectiva fiscalización desde el poder legislativo, y tercera, se ejercen bajo control jurisdiccional ante cualquier afectación a los derechos del gobernado.

Los operadores de la seguridad nacional a lo largo del mundo lo reconocen: un aparato de seguridad nacional fuera de control, es precisamente el mayor riesgo para la seguridad nacional. Yo lo traduzco a otro giro: un aparato de seguridad nacional fuera de control, es la mayor amenaza para el Estado democrático de derecho y la más evidente traición al soporte ético que dio vida y forma al ejercicio del poder en el estado moderno.