

HACIA LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

Reflexiones para un ejercicio legislativo inédito

ERNESTO LÓPEZ PORTILLO VARGAS*

La seguridad nacional está invariablemente atravesada por concepciones relativas al poder y a los medios para asegurarla. En términos generales la disyuntiva que se plantea tiene que ver con la existencia o no de una legitimidad democrática en los medios

empleados por el estado para protegerla, la cual cuestiona al concepto mismo. La duda detrás de este planteamiento tiene plena justificación. La historia impone al menos una aproximación escéptica.¹

Las bases teóricas de la seguridad nacional son tan ambiguas que su definición no merece ni siquiera el consenso en quienes reconocen la validez del concepto —se cuentan por

decenas las definiciones. 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.

Un aspecto es en particular elocuente para demostrar la vaguedad del término. En la teoría del derecho existe una

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

fórmula para determinar el objeto de protección de las normas de derecho, a lo que 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 jurídicos, lo cual, al incluirlo todo, evade la precisión de su significado y alcances. Se recuperan 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, al señalarse como bien protegido, por un lado, la población y, por otro, las instituciones; tercero, 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 seguridad nacional. En este caso la pretensión expansiva del concepto inhabilita su racionalidad; cuarto, la última parte del párrafo propone que se lleven a cabo acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el narcotráfico para lograr lo anterior. Según este pasaje del PND el combate a tales fenómenos habrá de resolver todos los riesgos y las 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

“EL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL

se utilizó para justificar actos ilegítimos de la autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen”. PND

Es de interés hacer notar la lista de las “verdaderas amenazas”, que incorporan temas de desarrollo social y económico, ecología, seguridad pública y procuración de justicia. Desde esta perspectiva, el interés que protege la seguridad nacional se proyecta de manera transversal hacia cualquier política pública, visión que llega al extremo en la 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; ingobernabilidad; estabilidad económica; desigualdad social; inestabilidad regional; demografía; energía; ecología; salud; desarrollo equilibrado; alimentación; educación y recursos naturales.⁵

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 en que interviene el estado para proteger la seguridad nacional son ilimitadas. Lo que se ve es un supuesto interés protegido cuyo contenido es de tal naturaleza que no fija sus límites sino, por el contrario, propone la ausencia de los mismos.

La perspectiva omnicomprendiva y confusa de la seguridad nacional se vuelve a confirmar 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 del 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

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

TRAS LA CONSTRUCCIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN NUESTRO MEDIO EXISTE UNA HISTORIA QUE DEBE REFERIRSE AL PROYECTO POLÍTICO DE ESTADOS UNIDOS

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 de seguridad nacional.

► A pesar de la ausencia de bases teóricas y jurídicas sólidas, con una actitud acrítica, los actores políticos han incrementado significativamente su empleo discursivo.

► Ello ha garantizado la irrupción del concepto en espacios de comunicación política y social de enorme influencia.

► Su uso político se ha acompañado de la identificación de amenazas a la sociedad.

► Más allá de la constatación empírica de la naturaleza, las dimensiones y los orígenes de dichas amenazas, el lenguaje ha logrado que la opinión pública las perciba como tales, lo cual provoca que el ciudadano común se observe a sí mismo como sujeto amenazado.

► Tal percepción ha abonado el terreno para una aceptación social también acrítica del concepto que, a su vez, abre mayores espacios a la posición de los actores políticos antes descrita.

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, en particular 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 dado, principalmente en el plano ideológico, durante la segunda mitad del siglo xx.⁸

En este planteamiento del problema 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 para el diseño de la base normativa en el tema.

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, pues se dice que el órgano de inteligencia para ello “debe preservar la seguridad del estado”, la cual es condición para que éste pueda ofrecer seguridad a la sociedad. En esta idea se interpreta 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 a través de dichas instituciones el estado deberá garantizar la seguridad de la sociedad.¹⁰

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

Tras la construcción del concepto de seguridad nacional en nuestro medio existe una historia que debe referirse al proyecto político de Estados Unidos. Desde este punto de vista, hasta ahora en el tema del narcotráfico es en el que se da el ejemplo límite de la dependencia actual que mantiene México con aquel país en la esfera discursiva de la seguridad nacional. Astorga hace notar que a la decisión de Ronald Reagan, que clasificó el tráfico de drogas como un problema de seguridad nacional en 1986, le siguió el inmediato alineamiento del gobierno de Miguel de la Madrid, sin mediar debate legislativo.¹¹ Además señala 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 entonces “zar” antidrogas de Estados Unidos, Barry McCaffrey.

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 Estados Unidos ha apoyado en América Latina ganó la partida.¹²

Hoy parece que se avanza 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 [Policía Federal Preventiva] PFP está integrada por las llamadas fuerzas especiales de apoyo, que provienen de la policía militar; la mayoría de los mandos de la [Procuraduría General de la República] PGR también provienen del ejército; miles de soldados y cada vez más marinos participan en tareas directas de seguridad.¹³

La dependencia aludida, así como la militarización de la seguridad pública y la procuración de justicia son fenómenos que resultan de la histórica ausencia de visiones y políticas públicas democráticas en estas funciones del estado.

No está en duda que la construcción política de Estados Unidos denominada “seguridad nacional”, proyectada al mundo, a través de medios legales e ilegales, ha conquistado el discurso político en México. Así también, hay señales claras de que este discurso ingresará al sistema jurídico mexicano.

ANTECEDENTES

Al menos desde principios de la década de los noventa circuló de manera restringida la información de que el gobierno federal ya tenía 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 introducir formalmente el tema a los primeros sitios de la agenda legislativa de todos los partidos políticos; llevarlo al debate en el Senado y en la Cámara de Diputados, y aprobar el instrumento jurídico que corresponda.

Durante la campaña por la presidencia de la república Vicente Fox 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 CISEN.

Después del 2 de julio de 2000 los mensajes en tal sentido fueron continuos y una vez iniciada su 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 concluyeran en una propuesta normativa en

la que se recogieran el mayor consenso de unos y otros y los enfoques del sector especializado. La importancia del tema ya había sido reconocida por los partidos políticos, principalmente mediante declaraciones esporádicas de sus miembros. El Partido de la Revolución Democrática presentó en la Cámara de Diputados el 1 de agosto de 2001 una iniciativa de decreto de Ley de Seguridad Nacional, Información y Organismos de Inteligencia, que se sumó al debate.¹⁴ Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional presentó el mismo año 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 preservarla.¹⁵

DEBATE

La complejidad de la seguridad nacional y lo delicado de sus implicaciones son producto de la confrontación latente 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 porque 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 proteger principios difusos y ambiguos como orden público, interés nacional, bienestar general, seguridad colectiva —recuérdese la lista de intereses que proteger anotadas en el planteamiento del problema. Es decir, la debilidad de la seguridad nacional bajo la lente de la legitimidad democrática se deriva de la sobreposición que de ella se pretende con respecto al régimen de garantías.¹⁶

El lenguaje evidencia lo anterior cuando el representante del poder formal clasifica determinado conflicto como “asunto de estado”. Este recurso discursivo funciona como puerta de entrada a una suerte de espacio paralelo al estado democrático de derecho, donde las decisiones y acciones encaminadas a “resolver” un conflicto transitan sin límite alguno.¹⁷

No se puede olvidar que la seguridad nacional no es en sus orígenes 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

la 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, tal vez las siguientes palabras de Robert McNamara, en funciones de secretario de la Defensa de 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 Recasens señala que

[...] fue con base en dicha teoría que la Junta Militar en Argentina 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

Llama la atención el análisis que desde Europa se hace con respecto a este tema. El estudio recién citado expone distintas aproximaciones erróneas en la interpretación histórica de qué 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 [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 estudio, es la doctrina de la seguridad nacional. En términos esquemáticos se identifican tres problemas subsecuentes en esta argumentación. Los errores del enfoque son separar a la policía de la sociedad, construir entre ellas una relación de poder a favor de la primera y otorgar un poder amplio a la policía que la asimila a las fuerzas armadas, por lo cual tanto éstas como las corporaciones policiales comparten funciones de cuidar la seguridad nacional.

¿CÓMO SE DECIDE

que un conflicto es de seguridad nacional?, ¿quién participa en esa decisión?

Esta propuesta aumenta los poderes de la 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 de que esta discusión está fuera de lugar, ya que la seguridad nacional es uno de los instrumentos más precia-

dos del estado para garantizar la preminencia del régimen establecido 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 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 y no en la sujeción normativa de éstas.

Desde un enfoque pragmático, el terreno en que se colocan los operadores de la seguridad nacional en el mundo configura una valoración de mayor o menor grado de coherencia con el respeto a los derechos. Se acepta y asume que entre aquella 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 constitución. Esta dimensión no alcanza el discurso manifiesto. Es claro que quienes operan los instrumentos de seguridad nacional no pueden reconocer la invalidez constitucional de su función, lo que ratifica la distinción entre los fines manifiestos y los latentes del estado.

Reconocer la diferencia entre lo que el estado hace y lo que dice hacer puede provocar agudos debates que, desafortunadamente, 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 sobre 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 de carácter científico social.²¹ La actuación de dichos aparatos al margen de la observación pública sirve 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 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 que se vincula un caso concreto?, ¿qué procede una vez clasificado el conflicto como asunto de seguridad nacional?, ¿quién interviene en el terreno operativo? y ¿cuáles son los controles aplicados a 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. A cada pregunta le debe corresponder una respuesta clara en términos conceptuales, metodológicos y jurídicos, pero no es así. 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 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 que a un método producido sobre la base del conocimiento y la discusión especializados. Así parece cuando 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 corrupción son asuntos que amenazan la seguridad nacional, afirmaciones que no se acompañan de argumentos que las justifiquen.

En cuanto a quienes participan en el proceso decisorio, la opinión pública está relativamente enterada de la existencia del CISEN y 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 que ellos emprenden. Esto se debe a 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 los fines y la integración del gabinete aludido ni de sus mecanismos de funcionamiento. Correlato obvio de lo anterior es que el Congreso de la Unión, así como se mantiene al margen de la construcción del tema “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 al ejecutivo federal no revisa la organización ni los mecanismos de operación relativos al tema.

En suma, los conceptos, argumentos, justificaciones, procedimientos, estrategias, acciones y resultados de lo que el ejecutivo federal denomina seguridad nacional están al margen del control legislativo y, por lo 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 de los gobernados.

LEGISLACIÓN DE INTELIGENCIA: MODELOS AUTORITARIOS Y MODELOS DEMOCRÁTICOS

Enseguida se analizará el comportamiento de los aparatos de inteligencia de algunos países, 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.

En México no existen aún estudios publicados que ofrezcan elementos de comparación internacional y reflexión sobre temas legislativos asociados a la seguridad nacional. Ugarte desarrolló un extenso análisis de la reforma de los servicios de inteligencia en todo el 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”.²⁴

América Latina

Modelo 1. Brasil, Argentina y Chile:

- ▶ Organismos de inteligencia civiles que incluían personal civil y militar, presididos por el segundo, generalmente en activo.

- ▶ Amplias facultades de coordinación y de actuación.

- ▶ Medios propios para obtener información y poder realizar operaciones de inteligencia.

- ▶ Dependencia directa de la presidencia de la nación.

- ▶ Competencias casi ilimitadas y sin control alguno.

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

LOS ASPECTOS QUE CARACTERIZAN A LOS APARATOS DE INTELIGENCIA MÁS DEMOCRÁTICOS SON: EL CONTROL, LA ESPECIALIZACIÓN Y LOS LÍMITES EN EL INTERIOR.

Modelo 2. Países centroamericanos:

▮ Carencia de organismos de inteligencia civiles y la existencia exclusiva de organismos de inteligencia militares con su competencia ampliada a la seguridad interior, incluyendo inteligencia política y policial.

▮ El concepto de defensa se constituyó en la base de su competencia. Sus funciones incluyeron la contención del comunismo y la lucha contra el terrorismo.

▮ El concepto de defensa (“guerra total y permanente en todos los ámbitos del propio país, contra el enemigo ideológico”) tenía como misión fundamental la prevención y lucha contra las alteraciones de orden interno y el comunismo, el control de la disidencia política y, posteriormente, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y los conflictos sociales.

▮ Los organismos eran entidades autosuficientes y autónomas respecto del poder civil, cuando éste existía.

Pero aún hay claroscuros: en Argentina y Brasil se han establecido controles externos a la actividad de inteligencia. En el primer país 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 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 después de la guerra fría evidencia la persistencia de antiguos conceptos. En Argentina se han limitado 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. Ello significa que la inteligencia en estos países sigue teniendo competencias virtualmente ilimitadas.

Democracias consolidadas

El siguiente dilema orienta con claridad el desafío que enfrentan las naciones desarrolladas: ¿cómo resuelve un país con un alto grado de desarrollo institucional la necesidad de producir una adecuada inteligencia y defenderse de las actividades de inteligencia de otros países, ya sean adversarios, amigos o aliados que desean conocer sus secretos militares, políticos o económicos, por una parte, y por otra preservar sus instituciones?

El dilema deriva del carácter secreto de muchas 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, la posibilidad de adquirir información de los ciudadanos y de los funcionarios del gobierno en forma subrepticia, 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:

▮ El control: característica fundamental de las legislaciones sobre inteligencia en las democracias desarrolladas. Incluye la preservación de los derechos y las garantías individuales de sus habitantes ante la actividad de inteligencia.

▮ 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.

▮ Límites en el interior: claros y precisos al ejercicio de la actividad en el interior del país. Mientras que para los sistemas latinoamericanos citados no hay diferencia entre inteligencia exterior e interior y no tienen límites en la segunda, pues se le concibe como una defensa total del gobierno y no del estado.

Las características comunes que presentan las legislaciones en materia de inteligencia de Alemania, Bélgica, Canadá, Francia, Italia y Reino Unido son:

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

▮ Distinción de los fines que son competencia de los organismos de inteligencia entre conflictos internos y externos, evitando el otorgamiento de competencias en ambos aspectos a un solo organismo.

▮ 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.

▮ Dependencia orgánica de los organismos de inteligencia interior y contrainteligencia de los ministerios del interior o equivalentes.

▮ Existencia de coordinación al más alto nivel gubernamental.

▮ Órganos y sistemas de supervisión y control externos e internos.

HACIA LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

En este último apartado se somete a discusión una serie de aspectos que deben ser considerados en la construcción de la base normativa de la seguridad nacional. Se parte de la premisa de que el ejercicio legislativo bajo ninguna hipótesis se debe inclinar sólo hacia la formalización de concepciones, sistemas de organización y prácticas vigentes. Aunque escasa, la evidencia empírica en cuanto a lo que el estado mexicano ha hecho al respecto obliga a una revisión responsable. Los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión deben asumir los costos y las dificultades de llevar a su arena el rediseño integral de la seguridad nacional, mismo que supone como base metodológica distinguir dos niveles de reflexión: uno conceptual y otro, consecuencia del anterior, que consiste en el diseño institucional.

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

Es necesaria 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 los conceptos y principios constitucionales de seguridad interior y defensa exterior de la federación con la seguridad pública y la procuración de justicia. En la base del debate se debe precisar el interés que ha de tutelar cada uno de ellos, con la consecuencia lógica de aclarar sus diferencias.

En atención a los modelos de inteligencia más democráticos 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 que proteger y sus maneras de operar se vean contenidos frente a otras funciones del estado.

Ya en el terreno del diseño institucional, a la propuesta anterior le sigue la precisión de los límites de las autoridades responsables, la cual involucra principalmente la acotación expresa a las fuerzas armadas con respecto a las actividades de inteligencia que en un régimen democrático sólo debe llevar a cabo la autoridad civil. Se debe estudiar si se otorga al presidente de la república la atribución constitucional de dirigir la política de seguridad nacional, estableciendo en la Constitución su carácter civil, objeto y límites. Esto no supone afectar las responsabilidades, que desde una interpretación armónica y garantista de la Constitución corresponden a las fuerzas armadas.

La definición del objeto de la seguridad nacional se debe acompañar de la facultad del legislador federal para emitir leyes

NOTAS:

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" (Sciascia, Leonardo. *Sicilia como metáfora. Conversaciones con Marcelle Padovani*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp.32 y 33).
2. *Diccionario jurídico mexicano*, A-CH, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa, México, 1998, p.338.
3. "Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006", en *Diario Oficial de la Federación*, México, 30 de mayo de 2001, p.104.
4. *Ibidem*, p.105.
5. www.cisen.gob.mx
6. Palabras de Eduardo Medina Mora, director general del CISEN, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, durante la presentación a los medios del proceso de evaluación del organismo (*Ibidem*).
7. Véase Melossi, Darío. *El estado del control social*, Siglo XXI, México, 1997.
8. **Aguayo Sergio y Bruce M. Bagley (comps.)** *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI, México, 1990, pp.43-107.
9. Palabras de Eduardo Medina Mora, *op. cit.*
10. Véase Bobbio, Norberto, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de política*, I-Z, Siglo XXI, México, 1997, pp.1337-1346.
11. Véase Boville Luca de Tena, Belén. *La guerra de la cocaína. Drogas, geopolítica y medio ambiente*, Debate, Madrid, 2000, pp.39-40.
12. **Astorga, Luis.** "La seguridad dependiente," en *Bien común y gobierno*, núm.77, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C, México, mayo de 2001, p.9.
13. **Fernández Menéndez, Jorge.** "La amenaza de los desestabilizadores", en *Milenio Diario*, México, 7 de noviembre de 2001, p.8.
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.
16. "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 la materia, de manera que se creen los cauces normativos que hagan posible la consecución de dicho objeto.

De la determinación del objeto de la seguridad nacional se sigue también la concreción de sus amenazas, que 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 de un fenómeno por el servicio civil aquí previsto se sustente en un ejercicio de clasificación susceptible de ser verificado mediante la fiscalización del poder legislativo y de ser necesario de control por el poder judicial frente a toda afectación a las garantías del gobernado.

En cuanto al órgano civil ejecutor de la función, el CISEN puede ser el instrumento, pero a esa decisión debe antecederle una auditoría conducida por el Congreso de la Unión. La evaluación practicada al CISEN por el 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 se debe derivar del conocimiento directo y preciso de su organización y funcionamiento. Este sistema debe incluir al menos la precisión de su objeto, que se deriva del objeto constitucional; sus atribuciones específicas, principios básicos de actuación de quienes lo integran, bases de un servicio civil profesional, normas técnicas para su desarrollo tecnológico, prohibición expresa de toda actividad que no sea la búsqueda de información por medios legales, así como la ya referida sujeción a control jurisdiccional ante cual-

quier intervención que afecte los derechos del gobernado.

Hay que revisar los esquemas de coordinación nacional para garantizar al ejecutivo federal los insumos necesarios a fin de construir 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 cuando se atiendan determinados fenómenos.

El debate y las propuestas que se han desarrollado aquí se introducen en un terreno desconocido en el ámbito de la construcción e interpretación del derecho. Su mayor aportación sería contribuir a motivar un debate profundo pendiente en la transición actual. En una democracia no hay que mantener temas públicos al margen de la discusión abierta. Nadie puede sostener de manera legítima que el estado mexicano tiene la facultad de abrogarse poderes en beneficio de la seguridad nacional si no reúnen al menos tres características: son producto de la deliberación representativa, están sujetos a la efectiva fiscalización por el poder legislativo y se ejercen bajo control jurisdiccional ante cualquier afectación a los derechos del gobernado.

Los operadores de esta materia en todo el mundo lo reconocen: un aparato de seguridad nacional fuera de control es el mayor riesgo para la misma. Dicho de otra forma, 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. ■

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

17. El Buró Federal de Investigaciones de Estados Unidos (FBI) anunció que empleará "medios coercitivos", entre los cuales al parecer se cuentan la tortura y el uso de drogas contra sujetos a quienes ha detenido con motivo de los acontecimientos violentos del 11 de septiembre de 2001, debido a que los méto-

dos convencionales no han funcionado para obtener información relevante (*El Financiero*, México, 23 de octubre de 2001).

18. **Recasens, Amadeu.** "Policía y control social: problemas de construcción y definición jurídica y social", tesis de doctorado, p.58.

19. *Ibidem*, pp.58-59.

20. *Ibid.*, pp.53-ss.

21. *La charola*, de Sergio Aguayo (Grijalbo, México, 2001), 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 seguridad nacional sino en términos amplios en el sector de las fuerzas de seguridad civiles y militares.

22. Véase Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, expedido el 31 de agosto de 1998, artículo 33.

23. Es justo reconocer un importante pero todavía insuficiente esfuerzo, en el contexto de la última reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, elaborada, 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 para dar vida a una base jurídica que autorizara expresamente a la Secretaría de Gobernación el ejercicio de funciones de seguridad nacional. Ésta, sin embargo, no es mencionada y por lo tanto su ambigüedad se mantiene inalterada.

24. **Ugarte, José Manuel.** *Legislación de inteligencia, legitimidad y eficacia*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos/Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia, Guatemala, 2000, pp.11-31.



JUEGO DEL GATO. ACUARELA/PAPEL, 56x75 cm, México, 1995