



Introducción

DIVERSOS LEGISLADORES HAN PRESENTADO iniciativas que pretenden regular la facultad del presidente de proteger la “seguridad interior”. Más allá de la discusión constitucional sobre la viabilidad de esta propuesta, las iniciativas en su contenido reflejan una tendencia sistemática que se ha observado en otros países del mundo: expandir los conceptos de seguridad, fenómeno conocido como securitización, de manera ambigua sobre ámbitos que no eran considerados como parte de la agenda clásica de riesgos a la seguridad nacional.

La securitización de ámbitos como la seguridad pública (la aplicación del derecho penal), la protección civil y la salubridad general en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior *de facto* amplían el ámbito de acción de las instituciones de seguridad nacional y, consecuentemente, utilizan sus técnicas y métodos.

El problema de la aplicación de los **conceptos de seguridad** en **México**: una reflexión a partir de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior

Raúl Zepeda Gil*

Dicha expansión, como veremos adelante, recurre en la práctica de la militarización, la cual tiene consecuencias para la vida civil y el ejercicio de los derechos humanos en una república constitucional.

Ante la posibilidad de una expansión de la securitización militarizada en México por medio de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior, en el contexto de la fase represiva del régimen internacional de prohibición de drogas, y ante las amenazas en años recientes que han presentado las organizaciones criminales, mayormente dedicadas al tráfico ilegal de drogas, en este artículo propongo una serie de principios para atender de las amenazas en temas de seguridad y sus métodos con la finalidad de dar certidumbre jurídica sobre el uso de la fuerza militar desde la perspectiva del consecuencialismo razonable.

Con la finalidad de exponer estos principios y métodos, hago una revisión de la literatura sobre el concepto de seguridad, con especial énfasis en seguridad nacional, para posteriormente revisar el marco jurídico vigente de seguridad nacional

* Investigador "B" en la Dirección General de Investigación Estratégica del IBD.

junto con las iniciativas de Ley de Seguridad Interior, además de los casos internacionales documentados de securitización militarizada, para identificar los escenarios donde sería necesario aplicar la perspectiva del consecuencialismo razonable.

Los conceptos de seguridad en la literatura

Seguridad, en sus facetas pública, nacional, interior o internacional, ha sido considerado como un concepto esencialmente controvertido en los diversos campos que se estudia (Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Sociología). El problema esencial alrededor de este concepto, en términos académicos, es que ninguna de las definiciones parece ser lo suficientemente auto-contenida y explicativa como para permitir su estudio. Sin embargo, la definición de este concepto también tiene consecuencias concretas en la definición de acciones y políticas públicas por parte de los gobiernos. En particular, la discusión sobre este concepto, en particular sobre seguridad nacional, se ha desarrollado en dos diferentes vías.

Por un lado, están los académicos que defienden una definición acotada estrictamente a la permanencia del Estado. Por otro lado, está una nueva ola de investigadores que proponen una definición mucho más amplia que permita que los gobiernos identifiquen nuevos riesgos que no refieren sólo a la permanencia del Estado. Aquí se inicia con el concepto de seguridad nacional y luego se explora su influencia en la disputa política en el ámbito de la seguridad pública.

La concepción de seguridad nacional relacionada a la permanencia del Estado (Estado-céntrica), aunque tiene su origen en el realismo de la Filosofía política clásica, fue definida por Morgenthau (1960) “como la defensa de la integridad y de las instituciones”. Igualmente, Wolfers (1952) consideró que el concepto requería que fuera clarificado de manera funcional para evitar ambigüedades, ante lo cual consideró que la seguridad no debía ser un objetivo en sí mismo sino una medida de ausencia de amenazas a ciertos valores. Ya sea en términos de defensa o de ausencia, en esta perspectiva la seguridad nacional representa la defensa de la integridad del Estado y los valores de sus amenazas clásicas: actores armados, ya sean otros Estados o guerrillas.

En cambio, aunque la escuela de Copenhague adopta la concepción de “amenaza” difiere que las amenazas se deban sólo a valores específicos —en concreto a las instituciones nacionales—, y que deberían ampliarse a la existencia de las personas (Krause y Williams, 1996). En ese sentido, Buzan (1983) considera que una definición estricta de seguridad deja de lado la intersubjetividad que está en juego en la definición de una amenaza, por lo cual propone que la seguridad debe ser

la sobreposición del miedo por medio de la libertad de cualquier amenaza existencial al Estado y la población. Esto es parte de la agenda de seguridad humana desarrollada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en años recientes. Parte de las nuevas amenazas devenidas de esta concepción de la seguridad nacional, han sido integradas en las agendas de los gobiernos nacionales de países en años recientes (Grizold, 1994). Por ejemplo, se ha considerado al cambio climático (Levy, 1995) y al terrorismo como nuevas amenazas de seguridad nacional (Ripsman y Paul, 2005; Resse, 2013).

Esta expansión conceptual del concepto de seguridad nacional se ha dado particularmente en el ámbito de la persecución de delitos. A este proceso de expansión se le conoce como securitización (Weaver, 1995). En particular, este se da cuando los gobiernos nacionales deciden que un tema entra en la agenda de riesgos o amenazas de seguridad nacional (Romm, 1993; Watson, 2008). El caso ejemplar de un nuevo tema de seguridad nacional que pertenecía en realidad a la seguridad pública, que trata de la persecución de delitos, es el crimen organizado transnacional, sobre todo aquel enfocado en el tráfico ilegal de drogas (Andreas y Price, 2001). Una consecuencia concreta de la securitización ha sido la expansión del rol de la institución encargada por antonomasia de la seguridad nacional: el Ejército. Este proceso de militarización de la seguridad pública, por medio de la expansión de la seguridad nacional, ha llevado a una expansión del papel de las fuerzas armadas en asuntos públicos y a violaciones de derechos humanos (ver Cizre, 2003; Weiss, 2012).

El ámbito de la seguridad pública, que corresponde al cumplimiento del Derecho penal (la reducción del delito), claramente tiene una concatenación con el ámbito de la seguridad nacional. La formación de un Estado constitucional de derecho implica que no sólo haya instrumentos para evitar las amenazas y riesgos contra una sociedad organizada, también implica que aquellas conductas afecten en este caso la existencia del Estado y la supervivencia de la sociedad sean sancionadas.

Sin embargo, la tensión entre seguridad pública y seguridad que surge de la militarización reside en que las medidas del uso de la fuerza ante riesgos inminentes de seguridad nacional que pueden ser consideradas por la autoridad pública como justificación para suspender procedimientos legales que obstruyan la reducción del riesgo. En términos clásicos, esto es conocido como el Estado de excepción, que implica la suspensión del derecho cotidiano y de ciertos derechos humanos. Como explica Kalyvas (2008: 79-88), en la teoría política, desde la visión de Carl Schmitt, el soberano, en un Estado, es quien decide el Estado de excepción. Es decir, originalmente se puede considerar que los campos de la seguridad nacional y la seguridad pública son concurrentes, pero las acciones desde las fuerzas armadas que impidan la concurrencia implican una forma de Estado de excepción.

Como vemos, el problema conceptual de la seguridad —la nacional y la pública—, se expresa no sólo desde sus objetivos y fines, sino en sus consecuencias concretas en el momento que se expanden sus ámbitos de acuerdo con las nuevas amenazas que se han presentado desde hace décadas. El debate sobre la securitización se ha dado entre las consecuencias concretas en materia de uso de la fuerza y las necesidades ante las amenazas reales a la seguridad nacional que se presentan en el tiempo. En este sentido, como se menciona arriba, el tema de crimen organizado transnacional es central y es el que se trata a continuación.

La militarización de la seguridad pública en México: fuentes y consecuencias

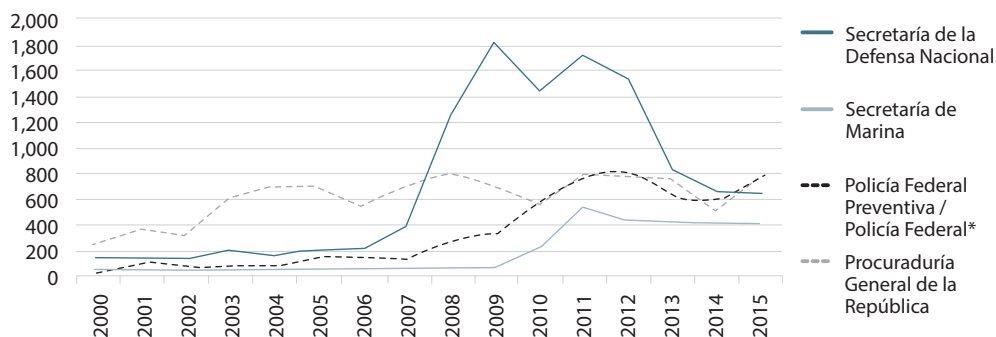
Como se apuntó antes, la expansión de riesgos y amenazas desde la mitad del siglo XX, sobre todo ante la reducción de amenazas convencionales de guerra, ha creado un ambiente ideológico para que los actores políticos, últimos decisores, hagan una combinación de la visión Estado-céntrica y de la visión de la Escuela de Copenhague con la finalidad de expandir el rol del cuerpo militar a ámbitos que no le son naturalmente suyos. Tal como anota Enciso (2010), una agenda de salud pública ha terminado en una lucha a escala global contra el consumo de drogas y las actividades relacionadas a dichos mercados ilícitos. Desde 1969 se ha instaurado al régimen internacional de prohibición de drogas como un tema de seguridad nacional e internacional y, por lo tanto, ha permitido la militarización de la respuesta pública contra las organizaciones criminales transnacionales en varios países, incluido en México.

Desde la Operación Cooperación de 1969 hasta la fecha, la cual incorporó al Ejército en tareas de erradicación de cultivos ilícitos precursores de estupefacientes, se ha incorporado al crimen organizado transnacional relacionado con el tráfico de drogas como un tema de seguridad nacional en México. Aunque las tareas iniciales del Ejército eran de erradicación de cultivos y de apoyo en materia de inteligencia, estas fueron en franca expansión a partir del gobierno de Ernesto Zedillo al involucrar a la Secretaría de la Defensa Nacional en tareas de detención de líderes de organizaciones criminales y en la incorporación de militares en cuerpos policiales locales (Sandoval, 2000). Dichas acciones fueron entendidas por muchos como un abuso del concepto de seguridad nacional para involucrar a las Fuerzas Armadas en

tareas de seguridad pública (Aguayo, 2002). Pero, sin dudas, el involucramiento profundo de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública, con actividades como persecución, retenes, inspecciones y detenciones, se dio a partir de la intensificación del régimen de prohibición de drogas en México a partir de 2006 por parte del gobierno de Felipe Calderón (Moloeznik y Suárez de Garay, 2012; Piñero, 2010).

Además del abrupto aumento de los homicidios en México, la militarización de la seguridad pública en México por medio de operativos militares también implicó un aumento de las quejas por violaciones de derechos humanos a partir del año 2006 (ver gráficas 1 y 2). A esto se suman diversas recomendaciones de organismos internacionales que señalan que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública ha provocado violaciones de derechos humanos en materias como desaparición forzada (CDH, 2011), tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes (CDH, 2014) y ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (CDH, 2014a). Estas consecuencias concretas de la militarización también dependen de un marco jurídico el cual otorga facultades a diferentes autoridades según el bien jurídico que se busque proteger, que en este caso es la seguridad interior o la seguridad nacional, eso se revisa a continuación.

Gráfica 1. Quejas contra autoridades presuntamente violadoras de derechos humanos recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, autoridades seleccionadas



* Quejas presentadas en contra de la Policía Federal Preventiva de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Policía Federal de la Secretaría de Gobernación.

Fuente: Informes de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2000 a 2015.

Gráfica2. Quejas por hechos presuntamente violatorios de derechos humanos recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, hechos seleccionados



Notas: 1 Incluye quejas por detenciones arbitrarias, detenciones sin la orden correspondiente pero no en casos de flagrancia y retenciones ilegales. 2 Quejas por incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de éste, así como para las visitas domiciliarias.

Fuente: Informes de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 2000 a 2015.

La expansión de la seguridad nacional y la seguridad interior

La justificación legal por la cual se permitió la expansión del rol de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en México fue que el presidente podía disponer de ellas para proteger la seguridad interior, concepto no definido pero indicado en el artículo 89, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una serie de jurisprudencias en las que definió que esta participación, si era en seguridad pública, sólo podría ser en auxilio a la autoridad civil. Sin embargo, estos antecedentes legales precedían la existencia de conceptos claros de seguridad pública, hoy definido en el artículo 21 de la CEPUM, o de la facultad para que el Congreso de la Unión pudiese definir seguridad nacional. Esto, en términos concretos, dio pie a que se militarizara a la seguridad pública por medio de una interpretación abierta de seguridad interior como seguridad nacional (revisar Galindo, 2017: 12-14).

Aunque no hay concepto de seguridad interior, de un análisis de constitucionalidad se desprende que este parece haber sido incluido en la Carta Magna para mantener la integridad de la federación en México (Galindo, 2017: 12). Sin embargo, a partir de que el Congreso pudo expedir una Ley de Seguridad Nacional en 2004, bajo el influjo de la discusión global sobre las amenazas del terrorismo, se incorporaron amenazas clásicas internas como amenazas de seguridad nacional, que bien son

equiparables con seguridad interior, según el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional: sabotaje, rebelión, traición a la patria, espionaje, atentados contra instalaciones estratégicas, tráfico de armas de destrucción masiva y genocidio.

Ahora bien, la Ley de Seguridad Nacional también da elementos del empalme del concepto de seguridad pública, seguridad nacional y seguridad interior. El concepto de seguridad nacional que contempla la ley dice:

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Como podemos apreciar, hay elementos del concepto Estado-céntrico y del concepto de seguridad humana de la seguridad nacional en la definición. Los elementos de defensa del exterior hablan de independencia y soberanía, y de seguridad interior como orden constitucional, la unidad de las partes integrantes de la federación. Pero de la concepción de seguridad humana se considera “el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes”. Igualmente, la ley refiere a la palabra nación, entendida como comunidad de personas vinculadas a un territorio (Anderson, 1993). Entonces, en las definiciones podemos notar que hay posibilidad de aplicar el concepto lo más amplio posible. Así mismo, en las amenazas de seguridad nacional, la fracción V del artículo 5 de la referida ley menciona que es una amenaza “Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada”. Aunque el marco legal de la seguridad nacional es amplio, no se citan acciones concretas para hacerla operable, más que una estructura institucional de planeación.

En ese sentido, aunque hubo una incorporación de las Fuerzas Armadas en seguridad pública antes, también ha habido dos intentos legislativos por hacer esta congruente y operable en términos del uso de la fuerza en los ámbitos de la seguridad

interior y la nacional. Como lo documenta Madrazo (2014), para darle congruencia a la utilización de conceptos y, por lo tanto, permitir la militarización, en 2005 se propuso una reforma a la Ley de Seguridad Nacional que proveyera de un mecanismo concreto para que las Fuerzas Armadas, en función de amenazas a la seguridad interior, pudiesen participar en tareas de seguridad pública. El segundo intento han sido las iniciativas para expedir una Ley de Seguridad Interior que regulara la facultad del presidente de disponer de las Fuerzas Armadas. Estos dos intentos han tratado de cohesionar en un solo cuerpo legal al crimen organizado transnacional como amenaza de seguridad nacional. En la tabla 1 se puede notar el uso de los conceptos de seguridad en las exposiciones de motivo de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Tabla 1. Ejemplos de las relaciones entre conceptos de seguridad plasmadas en las iniciativas

Iniciativa	Referencias a la <i>seguridad interior</i> como parte de la <i>seguridad nacional</i>
Camacho y Tamayo (CYT, 27 /10/16)	"[...] toda vez que la Seguridad Interior , como vertiente de la Seguridad Nacional , implica la posibilidad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción VI, de la Constitución [...]"
Gil (RGZ, 13/9/16)	"[...] la necesidad impostergable del Estado Mexicano de regular de forma clara un espacio de las funciones en materia de seguridad nacional conocida como seguridad interior . Se trata de un esfuerzo regulatorio [...] a fin de dar soluciones a ese sinfín de situaciones que ponen en riesgo la paz y tranquilidad de los mexicanos, que rebasan las capacidades de las autoridades civiles de seguridad pública [...]"
Barbosa (MBH, 11/1/17)	"Art. 2.- La seguridad interior comprende la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, en todo o en una parte del territorio nacional, así como la preservación colectiva de la integridad física y patrimonial de la población y el pleno goce de los derechos humanos y sus garantías, bajo los supuestos comprendidos en las fracciones I, III, IV y VI del artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional ."

Fuente: elaboración propia co base en las iniciativas de Ley de Seguridad interior; énfasis añadido.

Más aún, como demuestra la tabla 2, en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior se adopta una posición amplia de comprensión de la seguridad interior que

termina empalmándose con conceptos legales que ya están regulados en temas de seguridad nacional, estado de excepción, salubridad general, protección civil y seguridad pública.

Tabla 2. Conceptos utilizados en las iniciativas de Ley de Seguridad Interior que son concurrentes con los utilizados en la Ley de Seguridad Nacional vigente

Concepto	Ley de Seguridad Nacional Vigente	Iniciativas		
		CYT (27 /10/16)	RGZ (13/9/16)	MBH (11/1/17)
Estado de excepción	No hay (artículo 29 constitucional)	- Seguridad o paz públicas - Amenaza a la continuidad de las instituciones - Amenaza a la gobernabilidad democrática	- Orden constitucional -Gobernabilidad democrática	- Seguridad o paz públicas
Seguridad nacional exterior	-Integridad del territorio -Soberanía nacional -Integridad física de los habitantes -Integridad de la federación	No hay	No hay	-Integridad, estabilidad y permanencia del Estado
Seguridad nacional interior	-Sabotaje -Rebelión -Traición a la patria -Espionaje -Atentados contra instalaciones y vehículos nacionales -Tráfico de armas de destrucción masiva -Genocidio	-Amenaza al orden interno (Ley de seguridad Nacional es supletoria)	-Obstaculizar servicios públicos pertenecientes a áreas estratégicas	-Los definidos en las fracciones III, IV, V, VI, VIII, IX, XI y XII del artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional

Concepto	Ley de Seguridad Nacional Vigente	Iniciativas		
		CYT (27 /10/16)	RGZ (13/9/16)	MBH (11/1/17)
Seguridad pública	-Obstrucción a la persecución del crimen organizado y el terrorismo	No hay	-Amenaza al Estado de Derecho -Obstaculizar la prestación del servicio de seguridad pública	-Amenazas de grupos de delincuencia organizada -Delitos contra la salud -Secuestro -Homicidio
Protección civil y salubridad general	No hay (artículo 73 constitucional, fracc. XVI y XXIX-I).	-Pandemias -Desastres naturales -Ataques químicos, nucleares o biológicos	-Obstaculizar servicios de salubridad general -Obstaculizar acciones de protección civil	-Riesgos en materia de salubridad y protección civil

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Seguridad Nacional vigente y las iniciativas de Ley de Seguridad Interior.

Esto no sólo muestra que las propuestas abrevan de las dos acepciones de seguridad nacional y las hacen concurrentes con muchos campos de seguridad diferentes, también dispone de acciones o directivas para las Fuerzas Armadas según los mecanismos que prevén de las iniciativas. En la tabla 3 se puede notar que se otorga a las Fuerzas Armadas la capacidad de uso legítimo de la fuerza. Aunque las iniciativas tienen matices y limitaciones para su uso, por medio de la protección ante las amenazas de seguridad nacional o interior se justifica que incluso en actos de resistencia no agresiva se utilice la fuerza pública.

Tabla 3. Disposiciones de las iniciativas que facultan a las Fuerzas Armadas para hacer uso legítimo de la fuerza pública

Iniciativa	Disposición
Camacho y Tamayo (CYT, 27 /10/16)	"Art. 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...] Uso legítimo de la fuerza: utilización de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las fuerzas armadas y federales, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave ".
Gil (RGZ, 13/9/16)	"Art. 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por: [...] Uso legítimo de la fuerza: la utilización de técnicas, tácticas y métodos, por parte de la Fuerza Armada Permanente o de la Fuerza Especial de Apoyo Federal, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia no agresiva, agresiva, agresiva grave bajo la vigencia de una declaratoria de afectación a la seguridad interior, conforme a los principios de legalidad, racionalidad, proporcionalidad, oportunidad y respeto a los derechos humanos".
Gil (RGZ, 13/9/16)	"Art. 22.- [...] la declaratoria de afectación a la seguridad interior se ajustará a los siguientes lineamientos: [...] c) La Fuerza Especial de Apoyo Federal y la Fuerza Armada Permanente podrán hacer uso legítimo de la fuerza para cumplir con un deber en los términos de la declaratoria de afectación a la seguridad interior; contrarrestar la resistencia no agresiva, agresiva o agresiva grave; impedir la comisión inminente o real de delitos; proteger de una agresión bienes jurídicos tutelados; actuar en legítima defensa; y, controlar a una persona que se resista a la detención en caso de flagrancia".
Barbosa (MBH, 11/1/17)	La iniciativa no contiene una disposición similar.

Fuente: elaboración propia con base en las iniciativas de Ley de Seguridad interior; énfasis añadido.

Si bien, aunque efectivamente, el poder de fuego y las capacidades letales de las organizaciones criminales han planteado una auténtica crisis de seguridad en México (Benítez, 2009) en situaciones como la captura del gobierno de Michoacán en 2013 por parte de una organización criminal, o los posibles crímenes de lesa humanidad realizados por Los Zetas (*Open Society*, 2016), junto con un colapso de las instituciones de seguridad y de las policías locales (Kenny y Serrano, 2012), para los que se ha requerido de apoyo de instancias con mayor capacidad de uso de la fuerza como la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, el conjunto de las iniciativas de Ley de Seguridad Interior buscan justificar la participación de ambas secretarías en tareas que van más allá de sólo actividades de apoyo como se enuncia en las jurisprudencias de la Corte.

En ese sentido, aunque efectivamente han aumentado las quejas por violaciones de derechos humanos por parte de las secretarías mencionadas (ver gráficas 1 y 2), también organismos internacionales de derechos humanos han reconocido que mientras no haya un plan de retiro gradual de las Fuerzas Armadas será complicado enfrentar el uso de armas de fuego de las organizaciones criminales (CIDH, 2015). Sin embargo, la expansión conceptual y de métodos de uso de la fuerza mediante la Ley de Seguridad Interior, en lugar de acotar el ámbito de acción militar, crea una incertidumbre jurídica que puede perpetuar la militarización y la continua violación de derechos humanos. Con la finalidad de limitar la arbitrariedad en el uso de la fuerza, pero también permitir acciones justificadas de protección a la seguridad nacional que lo ameriten, en la siguiente sección se hace una propuesta concreta.

Consecuencialismo razonable y seguridad nacional

Como se ha revisado, el marco jurídico de la seguridad nacional y las propuestas de Ley de Seguridad Interior definen amenazas concretas para atender y buscan soluciones demasiado generales y conceptualmente vagas para enfrentarlo. Aunque la Ley de Seguridad Nacional mandata la definición de temas de seguridad nacional y una agenda nacional de riesgos, dada la experiencia que ha habido en México de militarización de la seguridad pública, sería necesario que los ordenamientos jurídicos den plena certidumbre conceptual y proporcional de acciones con las cuales se puedan enfrentar amenazas. Aunque hay agendas importantes para la planeación de la seguridad nacional de largo plazo, la vaguedad o la amplitud conceptual causan incertidumbres que acrecientan la posibilidad de que haya violaciones de derechos humanos. Por eso, no importando si es por medio de un nuevo ordenamiento o actualizando un ordenamiento ya existente, los diferentes riesgos y amenazas de seguridad general deberían corresponderse con acciones

proporcionales y justificadas de uso de la fuerza lo más cercanos al principio de seguridad jurídica, el cual busca que los conceptos en las normas, aunque generales y abstractos, deben ser comprensibles, claros, delimitados y explícitos en cuanto a lo que regulan o prevén (Carbonell, 2016: 587-589).

Con el fin de acercarnos a la seguridad jurídica en seguridad nacional y hacerla compatible en derechos humanos, retomo la propuesta de Premaratne (2016) del consecuencialismo razonable. Premaratne sostiene que la seguridad nacional se funda en la capacidad del Estado de realizar actos *maliciosos* para proteger bienes superiormente valuados. Sin embargo, hay actos del Estado que también pueden ser considerados perniciosos contra los valores fundamentales de la sociedad en la que se funda, por ejemplo, los derechos humanos. En esa lógica, las acciones del Estado pueden ser permitidas bajo ciertas limitaciones razonables en función de sus consecuencias previsibles. Premaratne propone entonces una serie de límites que corresponden al consecuencialismo razonable: 1) el único motivo debe ser proteger los valores del Estado, 2) el gobierno no puede actuar en función de sus propios intereses, 3) se deben minimizar lo más posible las consecuencias, ya sean derechos o evitar daños colaterales de las acciones, 4) abstenerse de actos considerados universalmente como inhumanos, 5) la consecuencia de todos los actos debe ser la restauración de los valores del Estado, 6) si hay alternativas al uso de la fuerza mediante la negociación estas deben ser consideradas.

Así mismo, en términos de uso de la fuerza, el consecuencialismo razonable se refleja en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley expedidos por la Organización de las Naciones Unidas el 7 de septiembre de 1990, en su Octavo Congreso sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. En su numeral cinco, que sigue a los principios de reducción del daño o de evitar el uso de la fuerza, estos principios mencionan que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben, cuando sea inevitable uso de armas de fuego:

- a) Ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
- b) Reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;
- c) Procederán de modo que se presten lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;
- d) Procurarán notificar lo sucedido, a la menor brevedad posible, a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

La lógica del consecuencialismo razonable permite la graduación de los actos del Estado, alternativas del uso de la fuerza y limitaciones claras de su uso. Esto puede ser planteado junto con una serie de preguntas que propone Baldwin (1997) para especificar los problemas que merecen ser considerados de seguridad nacional: ¿Seguridad de quién? ¿Seguridad de qué valores? ¿Cuánta seguridad? ¿Contra qué amenazas? ¿Por qué medios? ¿Bajo qué costo? ¿En qué periodo de tiempo? Aunque los planes y leyes de seguridad nacional en los países suelen responder a estas preguntas, las consecuencias, los costos y fuerza utilizada rara vez forman parte de las consideraciones.

Ante ello, las preguntas planteadas y los límites establecidos deben definir no sólo el concepto general de amenaza, sino un gradiente de aquellos asuntos que son considerados como seguridad nacional. Schäfer (2013) propone una conceptualización para el juicio de estos asuntos:

- Amenaza: peligro que se considera que tiene oportunidad y capacidad de afectar.
- Reto: peligro que puede ser contenido y previsto a futuro.
- Vulnerabilidad: debilidad que hace susceptible el daño físico mediante un ataque o situación.
- Riesgo: peligro que no puede ser previsto y que provoca incertidumbre.

Derivado de las amenazas o de los riesgos que se materialicen efectivamente, Schäfer (2013) destaca tres objetivos de seguridad que escalan la necesidad de acciones concretas. 1) Objetivos de primer orden, los cuales tratan de prevenir y activar defensa ante amenazas y riesgos, 2) Objetivos de segundo orden, que activan una estrategia de largo plazo para enfrentar riesgos y 3) Objetivos de tercer orden, que activa las acciones necesarias para atender amenazas que vayan contra la preservación misma del Estado. Los objetivos de tercer orden ya corresponderían a los casos de guerra emergencia que arriesgue la independencia del Estado que requieren suspensión de garantías en congruencia con el Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En función de lo anterior, en tanto se pueda realizar el plan de retiro gradual de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, e incluso cuando haya amenazas y riesgos presentes que requieran de su presencia, sería necesario un marco legal robusto que prevea como principios:

1. Objetivos claros de primer, segundo y tercer orden, y que según la naturaleza de los objetivos se correspondan de manera proporcional a las acciones que puede disponer el Estado para alcanzar dichos objetivos.

2. Una definición concreta de amenaza, reto, vulnerabilidad y riesgo, para definir métodos y planes de corto, mediano y largo plazo que las atiendan, instituciones encargadas, y limitaciones para las mismas.
3. El conjunto de acciones que puedan disponer las instituciones encargadas de temas de la agenda de seguridad nacional deberán establecer periodicidad y a su vez objetivos que deberán alcanzar para ser reemplazadas o suspendidas.
4. En la agenda de acciones del Estado deberá contener medidas alternativas de solución que puedan ser utilizadas en cualquier momento en sustitución de aquellas que impliquen uso de la fuerza.
5. Limitación expresa a cualquier acto que pueda vulnerar derechos humanos fundamentales.
6. En caso de que haya necesidad de suspensión de garantías, estas deberán ser sancionadas en el Congreso y sólo podrán suspenderse aquellas que menciona el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
7. En el uso de la fuerza se deberá priorizar el uso de armas no mortales y, en caso de necesitar armas de fuego, se procurará la proporcionalidad del uso de la fuerza y procurar en la medida de lo posible causar el menor daño.
8. En caso de que se cometan violaciones de derechos humanos, estas deberán ser investigadas por autoridades independientes y deberá informarse si las acciones tomadas por las instituciones de seguridad nacional crearon las circunstancias para que sucedieran las violaciones, además de si había métodos alternativos para enfrentar las amenazas inminentes que desataron la acción del Estado.
9. El conjunto de la planeación de las acciones que tomen las instituciones de seguridad nacional deberán prever las consecuencias, no sólo en los objetivos, también sobre las posibles afectaciones a la población.
10. Dependiendo de la gravedad del asunto se requerirá que haya vigilancia y controles externos a las instituciones de seguridad nacional. Mientras aumenta la gravedad se requerirá de autorizaciones judiciales. En todo momento se informará al Congreso mediante sus instancias encargadas y este podrá pedir información.

Conclusiones

México no es extraño ante las tendencias globales de actualización de los riesgos y amenazas a la seguridad nacional. De igual manera, tampoco está ausente de las consecuencias inesperadas de adoptar este enfoque para resolver problemas públicos. Por eso mismo, el control de las consecuencias inesperadas debe ser parte vital de los marcos legales e institucionales. Sean amenazas clásicas desde la perspectiva del Estado o amenazas nuevas desde la perspectiva de la seguridad humana, se deben considerar claramente los límites políticos y legales ante el riesgo de abuso de parte los usuarios finales de las herramientas que provee la seguridad nacional, entre ellas las instituciones militares y policiales.

Un sector de tomadores de decisiones en el ámbito de la seguridad nacional ha buscado la expansión conceptual de este término para atender emergencias en ámbitos como la seguridad pública, lo que ha desembocado en militarización. Ya sea por debilidad institucional o por un enfoque punitivo hacia la seguridad, esto ha traído consecuencias reales en términos de violaciones de derechos humanos. Entonces, parte de la actuación pública en materia de seguridad nacional debe ser contener la tendencia a la militarización o, en su defecto, limitar el actuar militar. Esto se inscribe en la necesidad del poder civil en controlar las actividades militares. En México la militarización de la seguridad pública a causa del régimen internacional de prohibición de drogas ha provocado un retraimiento de las responsabilidades civiles en materia de control y supervisión. Estas responsabilidades, en un Estado republicano y democrático no deben retraerse.

La estructura de la Ley de Seguridad Nacional y las iniciativas de Ley de Seguridad Interior reflejan justamente la intención de hacer legal el estado actual de retraimiento del control civil sobre el militar, de afectación a la seguridad jurídica por medio de la expansión del concepto de seguridad interior y nacional, y de suplantación de las obligaciones de seguridad pública del Estado mexicano. Aunque haya amenazas claras de parte de las organizaciones criminales que afectan la vida de los ciudadanos, las respuestas a estas deben ser mediadas por un marco de regulación que justamente haga lo contrario a lo que se ha propuesto. En ese sentido, la conciliación entre la necesidad de proteger la seguridad nacional y la obligación de defender los derechos humanos se puede hacer bajo los principios del consecuencialismo razonable.

Comúnmente, parte de la crisis generalizada de derechos humanos depende de la falta de control de parte de autoridades civiles con respecto a sus cuerpos armados, no sólo las Fuerzas Armadas, también sus cuerpos de policía. Más allá de los ámbitos de competencia de los cuerpos armados, la ausencia de mecanismos externos de control, vigilancia y de normas claras pone de relieve un reto importante para el Estado mexicano y su orden democrático de derecho.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio (2002), "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana" en Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Ciudad de México, Siglo XXI, pp. 107-145.
- Anderson, Benedict (1993), *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, México, FCE.
- Andreas, Peter y Richard Price (2001), "From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State", *International Studies Review*, 3(3), otoño, pp. 31-52.
- Baldwin, David A. (1997), "The concept of security", *Review of International Studies*, (23), pp. 5-29.
- Benítez Manaut, Raúl (2009), "La crisis de seguridad en México", *Nueva Sociedad*, (220), marzo-abril, pp. 173-189.
- Buzan, Barry (1983), *People, States & Fear: The National Security Problem In International Relations*, Brighton, Harvester Books.
- Carbonell, Miguel (2016), *Los derechos fundamentales en México*, México, UNAM-IJ.
- CDH (2011), *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión México*. A/HRC/19/58/Add.2, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas
- CDH (2014), *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez. A/HRC/28/68/Add.3, Ginebra, Consejo de Derechos Humanos, Naciones Unidas.
- CDH (2014a). *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*, Christof Heyns.
- CIDH (2015). *Informe de país México. Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, Nueva York, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Cizre, Ümit (2003), "Demythologizing The National Security Concept: The Case of Turkey", *The Middle East Journal*, 57(2), primavera, pp. 213-229.
- CYT (27/10/2016) Iniciativa con Proyecto de Decreto "Que expide la Ley de Seguridad Interior, suscrita por los Diputados César Octavio Camacho Quiroz y Martha Sofía Tamayo Morales, del Grupo Parlamentario del PRI", LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Enciso, Froylán (2010), "Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico", en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, volumen XV, Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México, pp. 61-104.
- Feaver, Peter D. (1996), "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control", *Armed Forces & Society*, 23(2), pp. 149-178.
- Galindo López, Carlos Alberto; Gómez Pérez, Mara; Zepeda Gil, Raúl y Castellanos Cereceda, Noe Roberto (2017), "Seguridad interior: elementos para el debate", *Temas Estratégicos*, (39), México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Grizold, Anton (1994), "The Concept of National Security in the Contemporary World", *International Journal on World Peace*, 11(3), pp. 37-53.
- Kalyvas, Andreas (2008), *Democracy and the Politics of the Extraordinary: Max Weber, Carl Schmitt, and Hannah Arendt*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kenny, Paul y Serrano, Mónica (2012), "Introduction: Security Failure Versus State Failure" en Kenny, Paul y Serrano, Mónica (eds.), *Mexico's Security Failure: Collapse into Criminal Violence*, Nueva York, Routledge, pp. 1-26.
- Krause, K. y Williams, M.C. (1996), "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review*, 40(2), pp. 229-254.

- Levy, Marc A. (1995), "Is the Environment a National Security Issue?", *International Security*, 20(2), pp. 35-62.
- Madrazo, Alejandro (2014), *El impacto de la política de drogas 2006-2012 en la legislación federal*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MBH (11/1/2017) Iniciativa con Proyecto de Decreto "Que expide la Ley de Seguridad Interior, a cargo del senador Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del PRD", LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia (2012), "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)", *Frontera Norte*, 24(48), julio-diciembre, pp. 121-144.
- Morgenthau, H. J. (1960), *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Open Society (2016), *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York.
- Piñero, José Luis (2010), "Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional", en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (coords.), *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, volumen XV, Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México, pp. 155-190.
- Premaratne, Upeka (2016), "Reconciling the Irreconcilable: The Use of Reasonable Consequentialism for the Conundrum of National Security and Fundamental Rights", *KDU International Research Conference*, Septiembre.
- Reese, Shawn (2013), "Defining Homeland Security: Analysis and Congressional Considerations", *CRS Report for Congress*, Washington, D.C., enero 8, pp. 1-15.
- RGZ (13/9/2016) "Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior", presentada por el Senador Roberto Gil Zuarth del Grupo Parlamentario del PAN, LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.
- Ripsman, Norrin M. y Paul, T. V. (2005), "Globalization and the National Security State: A Framework for Analysis", *International Studies Review*, 7(2), pp. 199-227.
- Romm, Joseph J (1993), *Defining National Security: The Nonmilitary Aspects*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel (2000), "Militarización, seguridad nacional, seguridad pública en México", *Espiral*, 6(18), mayo-agosto, pp. 183-222.
- Schäfer, Phillip Jan (2013), "The Concept of Security", en Schäfer, Phillip Jan, *Human and Water Security In Israel and Jordan*, Heidelberg, Alemania, Springer, pp. 5-18.
- Watson, Cynthia A. (2008), *U.S. National Security: a reference handbook*, Santa Barbara, California, ABC-CLIO.
- Weaver, O. (1995), "Securitization and Desecuritization" en Lipschutz, R. D. (ed.), *On Security*, Nueva York, Columbia University Press, pp. 46-86.
- Weiss, Tomás (2012), "Fighting Wars or Controlling Crowds? The Vase of Czech Military Forces and the Possible Blurring of Police and Military Functions", *Armed Forces & Society*, 39(3), pp. 450-466.
- Wolfers, A. (1952), "National Security as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, 67(4), pp. 481-502.

