

Artículo

El artículo 29 y la suspensión de derechos y garantías ante la seguridad nacional. Retos para una Ley Reglamentaria

Carlos Brokmann Haro *

RESUMEN: Dentro de las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos, las modificaciones al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) destacan por su apego al derecho internacional acerca de los estados de excepción. La definición de un “núcleo duro” de derechos y garantías que no pueden ser suspendidos o restringidos y la creación de nuevos contrapesos para aplicarlo dentro de los Poderes de la Unión constituyen una importante salvaguarda para su protección. La escalada de violencia que sufre México, que ha pasado del ámbito de la seguridad pública al de la seguridad nacional, ha provocado presiones políticas para decretar estados de excepción, incluyendo las reformas propuestas a la Ley de Seguridad Nacional. Las evidentes contradicciones entre ésta y la norma constitucional, así como la creciente denuncia de violaciones a los derechos humanos en el combate a la delincuencia organizada subraya la urgencia de promulgar una ley reglamentaria para el artículo 29 que provea un marco adecuado para proseguirla, al tiempo que se respeten los derechos humanos y las garantías jurídicas de las partes involucradas.

ABSTRACT: *Within the recent constitutional reforms on human rights, the changes to article 29 of the CPEUM (Political Constitution of the United States of Mexico) stand out because of their closeness to the international law relating states of exception. The definition of a “hard core” of rights and guarantees that cannot be suspended or restricted as well as the creation of new checks and balances between the federal branches of government for its application constitute an important barrier for their protection. The increasing wave of violence that Mexico suffers, which has gone from the public safety to the national security level, has provoked political pressure in order to decree states of exception, including the proposed reforms to the LSN (National Security Law). The evident contradictions between this law and the Constitution, as well as the increase in complaints in human rights violations related to the combat of organized crime underlines the urgency to pass a prescriptive law for article 29 that provides an adequate framework to continue it, while preserving the human rights and guarantees of all involved parties.*

SUMARIO. I. Reformas constitucionales en materia de derechos humanos al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. II. El combate a la delincuencia organizada y la amenaza terrorista. III. La Ley de Seguridad Nacional en relación con el artículo 29. IV. Conclusiones. V. Anexos.

* Investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

I. Reformas constitucionales en materia de derechos humanos al artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Giorgio Agamben escribe en *Homo sacer* que el establecer mecanismos constitucionales para el estado de excepción, la ley presupone lo no-jurídico, creando así una condición potencial de carácter permanente: “La excepción soberana (como zona de no distinción entre naturaleza y derecho) es la presuposición de la referencia jurídica en la forma de su suspensión”.

Con esto lo que las Constituciones modernas han creado es el instrumento para pasar sobre derechos y garantías mediante la previsión de condiciones de emergencia en las cuales quedarían suspendidas. Agamben equipara esta normativa con el caso de un código que prohibiese el homicidio para luego explicitar que, cuando fuera resultado de la violencia soberana, dejaría de tratarse de este delito.¹

Desde el punto de vista jurídico positivo la suspensión de garantías es un acto de autoridad en el cual las garantías individuales son afectadas directamente. Por este motivo Gurría Lacroix propone que lo primero que se debe hacer es elaborar un listado que las describa, clasifique y explique en relación con su origen y desarrollo. Partiendo de la legislación colonial, determinó que las garantías que limitaban el ejercicio de la autoridad fueron retomadas por la legislación temprana mexicana (desde 1814 hasta la Constitución de 1824 y la centralista de 1836). La Constitución de 1857 fue la más explícita al puntualizar los derechos del hombre y convertirlos en garantías constitucionales de manera casi directa. Se trató en su opinión del texto más importante en este sentido, puesto que la Constitución de 1917 retomó de manera casi idéntica su orden y explicitación, con los cual constituyen un conjunto cuya consideración y tratamiento del estado de excepción deben ser abordados de manera similar.² Al respecto Sergio García Ramírez apunta que:

Reviste gran trascendencia la restricción y suspensión de derechos. Era necesario revisar el artículo 29, si se toma en cuenta la situación de extrema inseguridad pública que padece México y las voces que se han elevado, tan erróneas como peligrosas, para sugerir que el problema se ataque con suspensión de garantías. Grave equivocación que puede tener un alto precio. La revisión del precepto fue incluida por el Senado —no figuraba en la primera minuta de la Cámara de Diputados— en conexión con la iniciativa senatorial del 23 de febrero de 2010, relativa a reforma política. La segunda minuta de la Cámara de Diputados acogió favorablemente la mayor parte de las sugerencias aportadas por el Senado e introdujo algunos cambios. La suspensión corresponde a situaciones de verdadera crisis, que pone en predicamento el Estado de derecho y puede abrir la puerta a lo que se ha llamado “dictadura constitucional”. El tratamiento de la materia debe ser muy cuidadoso. La suspensión se ha vinculado con un hecho anómalo: el otorgamiento al Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar. Por esta vía, utilizada

¹ Giorgio Agamben, *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, Stanford University Press, 1998, pp. 19-20.

² Jorge Gurría Lacroix, “Antecedentes de la suspensión de garantías”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, núms. 31-32, enero-agosto, 1978, pp. 70-75.

con exceso, fueron expedidos muchos ordenamientos nacionales en los años veinte y treinta.³

Existe un estudio comparativo de la legislación en torno al estado de excepción en América Latina, elaborado por Karl Lowenstein con motivo de su aplicación durante la Segunda Guerra Mundial. Partiendo de una perspectiva puramente jurídica, dejó de lado las consideraciones políticas y económicas para proponer una taxonomía basada en criterios constitucionales. La primera de sus divisiones parte del criterio del carácter de la facultad de suspensión o limitación de garantías constitucionales durante los estados de excepción:

- Estados cuyas Constituciones no contemplan suspensión ni limitación de garantías, aunque en algunos se limitan las libertades individuales. Los países que corresponden con este principio son Chile, Ecuador, Estados Unidos, Haití, Paraguay y Uruguay.
- Estados que permiten la suspensión de garantías expresamente enumeradas, que son Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana.
- Estados en los cuales se pueden suspender todas las garantías, salvo aquellas consideradas expresamente fundamentales en sus Constituciones, los cuales son Argentina, Bolivia, Colombia, México, Nicaragua y Venezuela.

Una segunda división que aplicó Lowenstein depende de la autoridad que pueda decretar la suspensión de garantías y derechos. Este aspecto es doblemente fundamental si recordamos las tesis de Schmitt y Agamben en torno a que este decreto marca cuál es el poder soberano en una nación.

- Naciones en las cuales el Congreso declara el estado de emergencia y la suspensión de garantías y derechos. En algunos casos la iniciativa es presentada por el Ejecutivo, pero debe ser aprobada por el Congreso para tener validez legal, como ocurre en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá y República Dominicana.
- Naciones en las cuales la Constitución permite al Ejecutivo decretar el estado de excepción, debiendo solamente informar al Congreso de manera protocolaria, las cuales incluyen a Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.⁴

Diego Valadés basó su obra *La dictadura constitucional en América Latina* en el desarrollo de un modelo de análisis comparativo de las diversas Constituciones de América Latina y su normativa en torno al fenómeno del estado de excepción. Considerando que esto no era suficiente por las diversas razones que hemos expuesto, decidió que la comparación sería puramente formalista de no incluir criterios allende la perspectiva jurídica. Su propuesta, que hemos tratado de aplicar en un texto anterior y el actual, es que:

³ Sergio García Ramírez, "Hacia una nueva regulación constitucional de los derechos humanos (2009-2011)", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto, 2011, p. 831.

⁴ Diego Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina*. México, UNAM, 1974, pp. 5-6.

[...] analizaremos el contenido de las normas constitucionales para apreciar cómo han funcionado en la realidad y cómo coinciden o no con los lineamientos teóricos sobre la materia. Con esto trataremos de eludir el muy frecuente vicio de primero formular los esquemas para luego aplicarlos a la realidad.

Este acercamiento dual permitió a Valadés establecer, de manera semejante a lo analizado por De la Cueva y otros juristas para el caso específicamente mexicano, una serie de patrones en la implementación de las medidas de emergencia. Una de las de mayor importancia ha sido, como veremos, la determinación de las facultades extraordinarias que se confieren al Ejecutivo Federal en estos periodos.⁵

Pero existe hoy un fuerte debate acerca del verdadero alcance de las reformas constitucionales en materia de derechos al plantear que todas las adiciones y “candados” que se aplicaron en el caso del artículo 29 quedarían anuladas en caso de aprobarse de manera definitiva las modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional. La Ley de Seguridad Nacional plantea que la “afectación de la seguridad interior” sería la base para que el Ejecutivo Federal decrete un Estado de Excepción. En este sentido no sólo se trata de una contraposición con el artículo 29 de la CPEUM, sino que lo suplantaría al crear una condición paralela. Este estado sería invocado por el Ejecutivo Federal, sin participación de los demás poderes. Como “blindaje adicional” (en la frase utilizada por los senadores en su exposición de motivos) se usaría a la CNDH, que aun siendo un organismo autónomo, no forma parte de los pesos y contrapesos implícitos en la división de poderes. Al invocar la cobertura de los tratados internacionales y el hecho de que el decreto no “suspenderá o restringirá el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías establecidos” en la CPEUM, automáticamente entra en contradicción. Efectivamente, si consideramos que el decreto de Afectación a la Seguridad Interior no puede suspender ni restringir derecho o garantía alguno, entonces no tiene sentido la ley. En el caso de intervención de las fuerzas federales para reemplazar o complementar a las locales siempre se parte del establecimiento de una serie de medidas que sí suspenden o restringen estos derechos y garantías. Eso es, precisamente, la médula de las reformas recientes en materia de derechos humanos que fueron aplicadas al artículo 29 de la CPEUM.

Desarrollando las tesis de Foucault en torno al hecho de que el Estado de Excepción define los límites del poder político, Agamben propone que se trata de un espacio específico. El Estado de Excepción se encuentra en la frontera de la vida nula, definida como carente de los derechos que provee la pertenencia a cualquier tipo de sociedad, y la política. Es el lugar de confluencia de ambas y, por lo tanto, lo que marca el momento en el cual derecho y política se entrecruza, creando una condición que no es jurídica. El hecho de que la mayoría de las Constituciones contemporáneas incluyan provisiones para el establecimiento de un estado de excepción implica no sólo una serie de contradicciones lógicas (la ley que permite obviar la ley), sino que lo sitúan en el núcleo de la vida política actual.⁶ Carl Schmitt definió la soberanía con base en el poder de deci-

⁵ *Ibid.*, pp. 6-7.

⁶ G. Agamben, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 12.

sión acerca del estado de excepción. En su *Teología política* escribió que “el soberano se encuentra fuera del orden jurídico y, sin embargo, pertenece a él, dado que a él corresponde decidir la Constitución debe ser suspendida *in toto*”. Llevando la paradoja al extremo, Agamben reflexiona que al colocarse dentro y fuera del derecho, el soberano es superior a la ley, al tiempo que declara que no existe nada fuera de ella.⁷ Agamben resume los peligros del establecimiento de estados de excepción de carácter cada vez más permanente en el mundo contemporáneo:

El estado de excepción, que originalmente fue la suspensión temporal del orden jurídico-político, ahora se convierte en un arreglo nuevo y estable habitado por la nuda vida que cada vez más y más no puede ser inscrita ya en ese orden. La creciente disociación del nacimiento (la nuda vida) y el estado-nación es el nuevo hecho de la política de nuestros días... A un orden sin localización (el estado de excepción, en el cual se suspende el derecho) ahora le corresponde una localización sin orden (como el caso de los capos de concentración, convertido en el espacio permanente de estado de excepción). El sistema político ya no ordena las formas de vida u las reglas jurídicas en un espacio determinado, sino que contiene en su centro mismo una localización dislocante que lo sobrepasa y en la cual toda forma de vida y toda norma pueden ser tomadas virtualmente.⁸

El marco de la discusión actual en torno a la suspensión de derechos humanos y garantías está formado por la grave crisis de seguridad nacional debido al aumento de las actividades en el combate a la delincuencia organizada. En los últimos años fenómenos que parecían lejanos, como el paramilitarismo, las ejecuciones sumarias y el terrorismo han pasado a ocupar un lugar preponderante. En este texto retomaremos principalmente algunos elementos analíticos propuestos recientemente por investigadores y especialistas en Estados Unidos, incluyendo la idea de que se trata de un sesgo gradual hacia actos cada vez más violentos y de carácter terrorista.⁹

El Cable 231890, enviado por la Embajada de Estados Unidos en México a diversas autoridades estadounidenses el 28 de octubre de 2009, está dedicado a la discusión de la posibilidad de invocar el artículo 29 de la CPEUM ante el agravamiento de la crisis de seguridad por la lucha contra el crimen organizado. El motivo del cable fue la solicitud que hizo el general secretario Galván al Ejecutivo Federal de decretar la suspensión de garantías en ciertas regiones del

⁷ Carl Schmitt, *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria*. Madrid, Ediciones de la Revista de Occidente, 1968, p. 46 (Biblioteca de Política y Sociología, Serie minor).

⁸ G. Agamben, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 99.

⁹ Es importante señalar que los especialistas coinciden en que el hecho de que se haya conceptualizado de manera constante a un fenómeno que ha cambiado dramáticamente en las últimas fechas, ha provocado una absoluta incompreensión. En el plano de la identificación de los actos y objetivos terroristas, creemos útil consultar a Robert J. Bunker, “The Mexican Cartel Debate: As Viewed Through Five Divergent Fields of Security Studies”, en *Small Wars Journal*. Bethesda Electronic Journal, Small Wars Foundation, 11 de febrero de 2011, en: smallwarsjournal.com, consultado: agosto de 2011. Se trata de un texto que refuerza una hipótesis que hemos formulado varias veces: el terrorismo debe ser visto como un instrumento, no como un fin en sí mismo. Partiendo de esta idea, diversos actos y atentados de la delincuencia organizada cobran sentido y pueden ser explicados, base indispensable para poder enfrentarlos después.

país. El motivo de la petición, según la autoridad estadounidense, fue buscar el amparo jurídico a las labores de las Fuerzas Armadas en la guerra que se libra contra el narcotráfico. Esta suspensión estaba contemplada en la redacción del artículo, pero el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, la rechazó. Argumentó que varias decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituían una base jurídica suficiente para la participación de las Fuerzas Armadas en las acciones descritas. La observación de la Embajada es que los beneficios prácticos de establecer el estado de excepción serían inciertos (“uncertain at best”) y que, en cambio, los costos políticos de hacerlo parecen muy altos. Por su parte, el gobierno mexicano parecía estar dividido por sectores en cuanto a la determinación de lo conveniente de un decreto de esta naturaleza. Las autoridades citadas en el cable y en los informes de McCaffrey preveían desde hace algunos años que la discusión continuaría dadas las condiciones del combate a la delincuencia organizada.¹⁰

En opinión del autor del Cable 231890 un primer problema para la implementación del artículo 29 es que era vago e impreciso al definir la suspensión de garantías, aunque el documento es anterior a las reformas constitucionales en materia de derechos humanos de 2011.¹¹ La redacción original del artículo daba un amplio margen al Ejecutivo Federal para, con aprobación del Legislativo, determinar las medidas y sus alcances geográficos y temporales. A manera de escenario sugiere analizar su puesta en práctica con el ejemplo del combate al crimen organizado en Ciudad Juárez y la manera en la cual se desenvolvería un escenario que parecía plausible e inclusive cercano al funcionario de la Embajada de Estados Unidos. En este escenario hipotético, el Ejecutivo Federal podría decretar la aplicación del artículo 29 en una zona específica, que podría cubrir todos los sectores de la ciudad chihuahuense. La suspensión de garantías podría plantearse por el lapso de un año, en cumplimiento con los lineamientos del texto constitucional y, en este caso, podría estar prevista para suspender, en este caso la libertad de expresión, el libre tránsito, la libertad de reunión e inclusive algunos aspectos del debido proceso y otros elementos judiciales. A pesar de que el artículo 29 no menciona de manera explícita a las fuerzas armadas, podría preverse en el decreto que se ampliarían sus responsabilidades, como podrían ser la posibilidad de detención e interrogatorio de sospechosos.¹² La aplicación de un escenario hipotético semejante fue, en apariencia, el solicitado por el titular de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) al Ejecutivo Federal según la misma fuente estadounidense.

Para Carl Schmitt uno de los problemas medulares del tratamiento y conceptualización del estado de excepción es la dificultad de comprenderlo como fenómeno en sí mismo. Los pensadores tradicionales, como podría ser la escuela militarista prusiana de la que Von Clausewitz es el ejemplo más reconoci-

¹⁰ Wikileaks, MEXICO: ARTICLE 29 'STATE OF EXCEPTION' -- UNCERTAIN RESULTS, FEW BENEFITS, en: <http://wikileaks.jornada.com.mx/>, consultado en septiembre de 2011.

¹¹ Suponemos que las modificaciones en materia de derechos humanos, que añadieron contenido, límites y precisiones a la redacción original, modifican esta primera apreciación del funcionario estadounidense, pero que reforzarían sus demás observaciones, como veremos a continuación. Debemos tener en cuenta las fechas de cada evento y documento para comprender la manera en que los actores han ido redefiniendo sus intereses en torno a la posible implementación de la suspensión de derechos y garantías.

¹² Wikileaks, *op. cit.*, *supra*, nota 10.

do, sostienen que este estado corresponde con una “frontera” entre la guerra y la paz. Cada una tendría límites muy claros, siendo perfectamente obvio que se trata de dos estados mutuamente excluyentes. Pero a partir de Lenin y Mao la distinción entre la guerra y la paz comienza a desdibujarse. Con base en la teoría del partisano, Schmitt reconoce que se trata de un *continuum* en el cual la lucha armada forma parte de la actividad política. De la misma forma podemos considerar que el estado actual, al Guerra contra el Narco, ha creado una situación fronteriza que demuestra lo falaz de las categorías absolutas de la guerra y la paz. Las actividades de la delincuencia han creado una espiral creciente de violencia, que es confrontada de manera cada vez más frontal y sangrienta por las fuerzas de seguridad pública. El resultado es semejante a la actividad del partisano y supone una peligrosa opacidad de los límites de la conducción de las acciones.¹³

La Embajada de Estados Unidos evaluó las razones que hipotéticamente tendría el Gobierno de México para no decretar la suspensión de garantías a través del artículo 29 en el combate al crimen organizado. Tras referirse al hecho de que solamente había sido invocado en 1942 desde la promulgación de la Constitución, los encargados de elaborar el Cable 231890 consideran que existen varias razones para no hacerlo. En el contexto de la presidencia actual, el hecho de que la medida deba ser aprobada por el Congreso de la Unión implica una negociación cuyo resultado no sería necesariamente favorable al Ejecutivo Federal. En una votación dividida su iniciativa podría ser rechazada, lo cual significaría un golpe devastador para su estrategia de seguridad nacional o bien ser controlada a tal grado que tuviera un margen de maniobra muy limitado en la práctica. Una de las peticiones que los legisladores seguramente harían sería revisar periódicamente los resultados prácticos de la suspensión de garantías. Esto implica la supervisión del Legislativo, o tras las recientes reformas al artículo 29, del Judicial de toda la estrategia de combate al narcotráfico, algo que en la práctica no ha sucedido. Es decir, en las condiciones políticas actuales sería probable que la aplicación del artículo 29 redujera el margen de maniobra del Ejecutivo Federal.¹⁴

Carl Schmitt argumentó que una de las razones por las cuales se distingue el estado de excepción de la teoría del derecho tradicional es porque se trata de una normativa que trata con presupuestos, no con el carácter fáctico. Al decretarse el estado de excepción se construye un espacio nuevo, cuyas causas y razones son conocidas pero cuyos límites de aplicación son inciertos. Esto sucede porque parte de presupuestos (las causas invocadas en el artículo 29), pero sus límites fácticos (lo que puede suceder estando en vigencia) solamente puede ser materia de la elucubración. La discusión acerca del estado de excepción como un espacio que se encuentra entre el derecho y la política se puede referir a problemas torales de la teoría jurídica. La contradicción fundamental es que se parte de la base de que el Estado de Derecho se basa en (o instituye a partir de) la ley. Esto es evidentemente tautológico puesto que la ley es creada por el Estado. Se trata de una continua confrontación entre el derecho y la rea-

¹³ Carl Schmitt, *The Theory of the Partisan. A Commentary/Remark on the Concept of the Political*. East Lansing, Michigan, Michigan State University, 2004, pp. 39-41.

¹⁴ Wikileaks, *op. cit.*, *supra*, nota 10.

lidad, la cual es resultado de la acción de actores políticos, económicos, culturales y de todo tipo. Se puede referir también a la paradoja que existe entre la legalidad y la legitimidad.

II. El combate a la delincuencia organizada y la amenaza terrorista

Para diversos investigadores y asesores estadounidenses que analizan la seguridad nacional mexicana la situación actual se torna cada vez más preocupante. El narcotráfico existió desde hace décadas en México, pero sus alcances y métodos eran muy limitados en comparación con las condiciones contemporáneas. George Grayson opina que la principal diferencia residía en el hecho de que los grupos de la delincuencia organizada dependían del cohecho y otras formas de corrupción para no ser perseguidos activamente por las autoridades. Mediante pactos informales de carácter local o regional establecieron redes de complicidad en las cuales podían operar en relativa impunidad mientras abastecieran a los políticos y fuerzas de seguridad de fondos suficientes y regulares. Estos pactos tuvieron un carácter *ad hoc* y podían ajustarse a las condiciones de manera continua, un modelo que permitía la operación de las actividades ilícitas en el marco del beneficio mutuo y con un impacto relativamente bajo sobre la población.¹⁵ Esta situación de alta tolerancia se ha revertido en los últimos años, siendo alarmante el efecto social que ha alcanzado a través del escalamiento de la violencia. El número de quejas presentadas ante la CNDH ha tenido un incremento del 26 % durante el presente sexenio, tendencia que es aún más preocupante al analizarla en detalle. En efecto, las quejas correspondientes a las Fuerzas Armadas por parte de civiles pasó de 182 en el año 2006 a 1,415 en 2010, una proporción casi ocho veces superior. A mediados de este 2011 las quejas acumuladas durante la administración del presidente Felipe Calderón alcanzaron las 5,055, según datos de la Sedena correspondientes al mes de mayo.¹⁶ Esta situación crítica existe al margen de una declaración oficial de suspensión de derechos y garantías, por lo cual creemos necesario retomar el análisis de sus implicaciones.

Diego Valadés sintetiza su percepción acerca del empleo político del estado de excepción, manteniendo que se trata de un instrumento usado eminentemente por gobiernos autoritarios que pretenden ser democráticos y liberales:

[...] nuestra idea sobre la dictadura constitucional: la necesidad de justificar los poderes de facto merced a subterfugios legalistas es más acentuada allí donde la opinión pública y la actividad de los tribunales tienen mayor trascendencia; en otros lugares puede prescindirse —y esto ha ocurrido muchas veces— de las formalidades tendientes a implantar el estado de excepción, aunque no por ello deje de ponerse, de hecho, en vigor.¹⁷

¹⁵ George W. Grayson, *Threat Posed by Mounting Vigilantism in Mexico*. Carlisle Borrocks, PA, Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 2011, pp. 3-4.

¹⁶ Kristin Bricker, *Military Justice and Impunity in Mexico's Drug War*. Waterloo, Ontario, 2011, pp. 1-35 (Security Reform Sector Issue Papers 3, september 2011), en: www.cigionline.org, consultado en septiembre de 2011.

¹⁷ D. Valadés, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 158.

Hemos analizado la manera en la cual se presenta claramente una disyuntiva autoritaria. De un lado se encuentra el decretar un estado de excepción fundamentado jurídicamente (en la expresión coloquial, “con todas las de la ley”) que permita enfrentar una situación de emergencia que sea percibida como una amenaza al Estado. A las evidentes ventajas de legalidad y la legitimidad que tiene esta medida se debe contraponer la movilización política, la opinión pública y las dificultades de justificar el mantener un estado de excepción de manera indefinida. De manera que el autoritarismo representa un camino alternativo: aplicar un estado de excepción *de facto* que permita el necesario margen de maniobra política sin las limitaciones jurídicas. En naciones cuyo sistema democrático y liberal no es tan sólido o desarrollado no es necesario decretar siempre de manera legal el estado de excepción. Basta con ponerlo en práctica. Suspender o restringir garantías individuales y derechos humanos puede hacerse invocando amenazas locales, regionales e inclusive nacionales. Los atentados del 9/11 han convertido el estado de emergencia contemplado en la *Patriot Act* en un rasgo cuyo carácter excepcional amenaza convertirse en permanente. De manera muy arriesgada y a partir de un gradual control propagandístico de los medios de comunicación se fue creando una ecuación de identidad entre delincuencia y terrorismo, formando una plataforma ideológica y poca autocrítica. Esta base serviría ante la opinión pública como justificación de medidas autoritarias que se fueron aplicando de manera desmedida, cuyos alcances temporales no sólo no fueron definidos sino que amenazan convertirse en permanentes y que resultaron en un incremento del autoritarismo en las naciones supuestamente democráticas y liberales. Altheide considera que el proceso ha sido alentado por la autoridad porque “sabe que los temores con respecto a la seguridad personal tentarán aun al observador más cínico a entregar su vida para ser protegido”. Propone que la Política del Miedo ha sido el instrumento del autoritarismo; la promoción activa de la imagen ajena y eternamente peligrosa del delincuente y el terrorista como base para el control social.¹⁸ De esta forma el estado de emergencia se ha transformado en una realidad constante y se ha judicializado la política, constituyendo una grave amenaza a los derechos y las garantías individuales en todo el planeta.

Las apreciaciones de los analistas de la Guerra contra el Terror y sus efectos sobre la protección de los derechos humanos son referencia obligada para el caso del combate actual a la delincuencia organizada en nuestro país. En el patrón delictivo anterior a la Guerra contra el Narco los principales cárteles y bandas buscaron la protección activa o la indiferencia pasiva de las corporaciones de seguridad locales o regionales. Diversos investigadores han identificado que este modelo incluyó niveles tan altos como ciertas gubernaturas, estableciendo un sistema en el cual se crearon zonas de tolerancia, “plazas” que se convirtieron en centros de producción, procesamiento, almacenamiento o tráfico de estupefacientes. A cambio, las diferentes formas de cohecho que permitieron esta convivencia fueron en constante aumento, haciendo a las autoridades cada vez más dependientes de esta entrada. La simbiosis puede apreciarse en la constante interacción “pacífica” entre la autoridad, la delincuencia organizada y los distintos grupos económicos y sociales que se beneficiaban de la derrama eco-

¹⁸ David L. Altheide, *Terrorism and the Politics of Fear*. Lanham, Altamira Press, 2006, pp. 1-4.

nómica. La diferencia principal con respecto a la crisis actual deriva del carácter especial que tuvieron estas relaciones simbióticas. El crecimiento constante del negocio cualitativa y cuantitativamente, las ganancias pecuniarias y la relativa marginalidad de los grupos armados de la delincuencia hicieron políticamente conveniente mantener la situación bajo control. Como han destacado diversos académicos, políticos y asesores estadounidenses en últimas fechas, el beneficio mutuo hizo que narcos y autoridades preservaran las apariencias para mantener el *status quo*. El modelo de la simbiosis se fue debilitando desde hace una década y llevó a la actual confrontación, considerada por algunos analistas una auténtica situación de emergencia nacional.

Los resultados de estas alianzas incluyeron efectos sociales que apenas comienzan a ser aquilatados. Entre ellos queremos destacar solamente algunos debido a la influencia que han cobrado en fechas recientes y la importancia que tienen para formar un marco histórico que explique la transformación de la simbiosis corrupta en un problema de seguridad nacional. En primer término, el hecho de que la dedicación casi exclusiva de estos grupos hacia el narcotráfico hizo de relativa poca importancia otras actividades delictivas. No fue común que los narcos participaran en secuestros, cobros de protección, tráfico de personas y otros ramos, lo cual derivó en una violencia social comparativamente menor a la encontrada en Colombia, El Salvador y otras naciones en la misma época y situación. Una segunda diferencia respecto al patrón actual fue que el propósito fundamental del modelo del narcotráfico se orientó hacia la exportación, por lo que el abasto de estupefacientes fue relativamente restringido. La mayoría de las drogas tenía un precio bastante caro en el mercado nacional, lo que condujo a niveles de consumo menores a los que han surgido en los últimos sexenios.¹⁹ En tercer lugar, la participación de los grupos de la delincuencia organizada en la política se restringió a la creación y mantenimiento de las alianzas necesarias para asegurar las operaciones del narcotráfico. No hubo búsqueda de posiciones políticas como forma de fortalecimiento debido al carácter marginal de las bandas y cárteles, así como por las facilidades operativas creadas al amparo del modelo simbiótico. Por último, la creación de “plazas” en las cuales narcotraficantes y autoridades cooperaban hizo difícil la irrupción de cada grupo en regiones o mercancías (drogas, armas) diferentes o de proveedores alternativos. Esto llevó a que existiera una situación de “calma aparente” aun en condiciones de crecimiento exponencial del narcotráfico, afectando negativamente a las instituciones, pero de manera difícil de conmensurar.²⁰

Durante una conferencia impartida en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila Sócrates Rizzo, ex gobernador del estado de Nuevo León, definió de esta manera la relación existente entre el narcotráfico y el Gobierno antes de la guerra contra el narco: “De alguna manera se tenía

¹⁹ Un ejemplo palpable es el precio de la dosis común de cocaína, conocida coloquialmente como “grapa”. Según datos de la revista *Proceso*, esta dosis, de aproximadamente 0.5 grs., tenía un costo promedio en la década de los años ochentas que oscilaba entre US\$ 250.00 y US\$ 350.00. Unos treinta años después, a principios del actual sexenio, el precio de esta dosis en la distribución callejera en la ciudad de México oscilaba entre US\$ 4.00 y US\$ 5.00. Aún sin medir el efecto inflacionario (lo cual aumentaría la diferencia), el producto bajó alrededor de 60 veces de valor, o cerca del 98.5 %.

²⁰ G. W. Grayson, *op. cit.*, *supra*, nota 15, pp. 5-6. Grayson, Camp, Wager y otros especialistas han hecho hincapié en lo complicado que resulta tratar de medir el impacto de la corrupción y debilitamiento institucional debido a la virtual alianza con la delincuencia organizada.

resuelto el problema del tránsito (de la droga), pero había un control y había un Estado fuerte y un presidente fuerte y una Procuraduría fuerte y había un control férreo del Ejército”. Prosiguió diciendo que “de alguna manera les decían: ‘Tú pasas por aquí, tú por aquí, tú por aquí’, pero no me toques aquí estos lugares”. Sócrates Rizzo rechazó que en el pasado los gobernadores tuvieran injerencia entre los acuerdos del Gobierno Federal y los cárteles de la droga, ya que el presidente, dijo, tenía amplias facultades y los mandatarios estatales tenían que obedecer. Y explicó la relación en estos términos: “ya son otros tiempos, ahora tenemos un problema de consumo interno y un problema de crimen desorganizado por robos, extorsiones, y es otro mundo”. En aquel tiempo no había eso, “había un presidente fuerte con un control férreo sobre el Ejército que podía mantener la paz social y que ese tráfico, la demanda, determinara la oferta”, aseguró, aunque un par de días después la presión partidista y social lo hizo retractarse.²¹

Varios investigadores del Strategic Studies Institute consideran que fueron tres los factores principales que transformaron las estructuras de relación entre los grupos del narcotráfico y las autoridades a lo largo de las décadas de los años ochentas y noventas. Con esto se alteró el modelo simbiótico, que denominan un patrón de “vive y deja vivir” que permitió el auge del negocio del narco al tiempo que el impacto de su violencia se encontraba relativamente controlado. Estos tres factores, sin orden particular, fueron delineados por Grayson en un libro reciente. El primero fue la eliminación de la importancia preponderante de la ruta del Atlántico-Golfo desde Colombia mediante el control costero de Florida y otros puertos de desembarco en Estados Unidos por parte de sus agencias federales. El efecto inmediato de este freno fue la repentina pérdida de importancia de las rutas marítimas, a lo cual debemos añadir el debilitamiento de los cárteles colombianos tras la eliminación del virtual monopolio de Escobar Gaviria. El cierre de las rutas marítimas derivó en el incremento en el tráfico terrestre desde Centroamérica, colocando a los encargados de llevarlo a cabo en México en mejores condiciones de ganancia económica por su mayor cobertura y responsabilidad. Al conjuntarse con la entrada y efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el incremento en los flujos comerciales permitió pasar de contrabando mayores cantidades de droga y permitió a los cárteles mexicanos aumentar su participación porcentual en las ganancias finales. Grayson considera que el crecimiento en los noventas de las ganancias de los cárteles mexicanos fue enorme, lo cual les permitió controlar buena parte de la operación del narcotráfico debido a su poderío financiero.²² De manera que encontramos en el debilitamiento de los cárteles colombianos el cierre de las rutas marítimas y el aumento del poderío económico de los cárteles mexicanos la raíz de la transformación de la delincuencia organizada. Esta nueva situación de los cárteles del narcotráfico se enfrentó con un cambio político en México que alteró el delicado equi-

²¹ Sócrates Rizzo, Conferencia pronunciada en la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila el 23 de febrero de 2011, en: <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/1052419/Presidentes+controlaban+al+narco+afirma+ex+gobernador+de+NL.htm>, consultado en agosto de 2011.

²² G. W. Grayson, *op. cit.*, *supra*, nota 15 pp. 2-5. Aunque las cifras acerca del narcotráfico son necesariamente imprecisas, la DEA ha estimado que la derrama económica en México aumentó entre los años ochentas y la actualidad entre cinco y 10 veces de valor. Este dato, por sí mismo, sirve como marco para comprender las razones de la variación del impacto del narco en nuestro país.

librio entre ellos y las instituciones. La llegada al poder del Partido Acción Nacional (PAN) representó un punto de inflexión en la forma en que se desenvolvían las operaciones del crimen organizado. Décadas en la oposición crearon un sentimiento de rectitud moral y de culpar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por todos los males de la nación. Al combinarse con la falta de oficio, pericia y experiencia política, esta actitud provocó lo que diversos asesores estadounidenses en seguridad nacional consideran el origen de la crisis actual en seguridad nacional. La crisis, que ha sido considerada por diversos analistas como de estado de excepción ficticio, cuando menos en ciertos niveles y regiones, debe ser considerada en el marco de otras condiciones históricas semejantes.

El caso extremo del estado de excepción, aquel en el cual la existencia, derechos y garantías de las personas quedan sometidos al arbitrio del poder soberano, es el campo de concentración. Agamben ha postulado que éste, no la prisión, es el espacio creado por el estado de excepción y la ley marcial. Queda fuera, por lo tanto, del derecho “normal” (que ha sido suspendido en ese tiempo y espacio de manera jurídicamente “legítima”) sino el derecho de lo excepcional. Esta hipótesis es corroborada con la experiencia histórica. Desde los campos de concentración establecidos por España en la guerra con Cuba y los británicos contra los bóers en Sudáfrica, el principio jurídico se basó en la emergencia y las medidas extraordinarias. Los campos de concentración y exterminio establecidos por los nazis resulta la extensión lógica de los mismos principios. La excepción duró 12 años, pero sus bases jurídicas nunca fueron puestas en duda. La justicia de las medidas no tenía ninguna relación con los hechos; bastó con la legitimación jurídica del acto.²³

Los cables de la Embajada de Estados Unidos en México narran que el 19 de octubre de 2009 el general Galván, titular de la Sedena, se quejó con Dennis Blair, director de Inteligencia Nacional (fuente de la información), de la falta de base jurídica para el despliegue de las Fuerzas Armadas mexicanas en las operaciones contra-narcóticos. La carencia le parecía fundamental en la conformación de una opinión pública que consideraba que no tenían la autoridad para hacerlo. Según Blair, el militar le dijo que las Fuerzas Armadas participaban en la elaboración de las modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional para establecer estas bases jurídicas. En opinión del general Galván el artículo 29 de la CPEUM permitiría al Ejecutivo Federal instaurar estados de excepción circunscritos geográficamente, lo cual daría mayor libertad en las operaciones de las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico a través de un mayor margen jurídico. El mismo Cable 231890 refiere que en una reunión posterior del personal estadounidense con Fernando Gómez Mont, el entonces el secretario de Gobernación, contradujo el punto de vista del titular de la Sedena. En su opinión, no sería necesario aplicar el artículo 29 para que las Fuerzas Armadas contaran con certeza jurídica en su actuación porque explicó a los estadounidenses que una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) había sentado el precedente para el empleo militar en funciones propias de los cuerpos de seguridad pública. El autor del cable opina que Gómez Mont se refería a una sentencia de la SCJN emitida en 1996 respecto de que las Fuerzas Armadas podían

²³ G. Agamben, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 95-97.

intervenir en labores policiacas a solicitud de las autoridades locales. Precisó que el artículo 29 no constituye ni es comparable con el concepto jurídico anglosajón de la ley marcial, por lo cual no tendría el mismo sentido. Gómez Mont prosiguió argumentando que no existía la urgencia jurídica y de emergencia planteada por el titular de la Sedena para decretar la suspensión de garantías, admitiendo que “se había discutido” la posibilidad de implementarla en lugares como Ciudad Juárez. Planteó que en el plano de la opinión pública el impacto de la declaratoria de un estado de excepción en zonas como Ciudad Juárez sería muy elevada, atrayendo la atención y el escrutinio de los grupos y organizaciones nacionales e internacionales de defensa de los derechos humanos. Terminó la reunión diciendo que no se había alcanzado ninguna decisión definitiva al respecto y, por el contexto de la conversación, podemos inferir que se refería a que el tema fue discutido cuando menos en el nivel del gabinete de seguridad.²⁴ De manera que alcanzamos así una primera conclusión: mientras que las fuerzas armadas están preocupadas por el marco jurídico de su actuación en el marco del combate a la delincuencia organizada, otros miembros del gabinete consideran que no es necesario aplicar el artículo 29 para tener certeza jurídica en este contexto.

III. La Ley de Seguridad Nacional en relación con el artículo 29

Es necesario considerar la relación entre las reformas al artículo 29 y el dictamen de Ley de Seguridad Nacional. En particular resulta peligroso el concepto de “afectación a la seguridad interna” en el proyecto de ley, el cual ampara la intervención extraordinaria del Estado. También resulta complicado el papel de la SCJN en la enmienda constitucional al artículo 29, debido a que por primera vez se invoca su acción para supervisar la aplicación de la suspensión de garantías.²⁵ Debemos considerar, como propone García Ramírez, que:

Los documentos conducentes a la reforma reconocen que la fórmula asumida tiene signo iusnaturalista, fincado en la dignidad humana. Los derechos son preexistentes al reconocimiento por el Estado. Esta preexistencia también es ampliamente reconocida en el DIDH. Resulta, por ejemplo, de las normas de interpretación contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 29).²⁶

En *La dictadura constitucional en América Latina* Diego Valadés encontró una serie de constantes que podemos considerar comparables con los proble-

²⁴ Wikileaks, *op. cit.*, *supra*, nota 10.

²⁵ Al respecto, durante la discusión de algunos de estos aspectos durante las sesiones de claustro académico se formularon algunas preguntas acerca de la forma en la cual se podrían implementar estas medidas. ¿Se trataría de una supervisión —aval— *ex post facto* de los actos de autoridad? Esto, debido a que el nuevo texto indica que actúa después de la aplicación de una medida para velar por su constitucionalidad. ¿Al avalar la SCJN una medida del Ejecutivo Federal queda anulado el derecho de amparo sobre la misma? Esto considera que el amparo solamente se aplica en caso de un acto inconstitucional, que al ser avalado por la SCJN pasaría a tener carácter constitucional de inmediato. Para el maestro Alan Arias, las nuevas interrogantes deberían cuestionar: ¿esto último implicaría que no habría amparo posible contra resolución alguna de la SCJN?, ¿se trata de una medida nugatoria del amparo?

²⁶ S. García Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 823-824.

mas en la implementación de los estados de excepción en la historia de México. Una de carácter fundamental es que, a pesar del énfasis de diversos autores en sentido contrario, en la práctica un estado de excepción es el origen de legislación extraordinaria. Este hecho, combatido por quienes consideran que puede existir una suspensión de garantías y derechos “suave” (aunque el término *light* sería más adecuado), es irrefutable y, en la experiencia latinoamericana, puede identificarse como un constante abuso del gobierno por decreto. Para Valadés se trata de un estado extraordinario precisamente porque lo establecido como solución en la emergencia se convierte en el nuevo orden, provocando un trastocamiento absoluto en las instituciones. El peligro estriba en normalizar la emergencia dotando de un carácter permanente o al menos atemporal a las medidas:

Con la figura del Estado de excepción, la ley pretende protegerse de toda posible eventualidad adversa. Quiere, así, ceñirse al imperio de la ley aun aquello que por su naturaleza es ilegal. Se aspira a la vigencia de las normas cuando no hay más que hechos en ostensible contraposición al orden estatuido. Entonces, cuando las Constituciones facultan a los órganos de poder para imponer medidas drásticas, incluso al margen de lo que el propio Constituyente planteó como supuestos básicos de la acción legal, se está dando lugar a una simple opción: entre el mal de una sociedad conmocionada, cuyas consecuencias pueden alcanzar niveles imprevisibles, y el mal de una autoridad transitoriamente desbordada en sus límites, escogieron éste último.²⁷

La disyuntiva del jurista sería, entonces, escoger el mal menor. Pero la opción de los poderes extraordinarios no es tan evidente, como han subrayado Schmitt, Agamben, De la Cueva y en este caso el propio Valadés. La experiencia de América Latina ha sido que los supuestos que dan lugar al estado de excepción han sido arbitraria y discrecionalmente establecidos en la mayoría de los casos. De manera sorprendente, si partimos de una visión ingenua, los países en los cuales el estado de excepción ha sido utilizado con mayor frecuencia e intensidad como instrumento autoritario han sido aquellos que pretenden tener regímenes democráticos y liberales. Se trataría, entonces, de una herramienta fundamental para preservar la apariencia de legalidad a través de una normativa prevista constitucionalmente. Los poderes ejecutivos han manipulado los decretos para implementarlos mientras sus contrapartes asoman una supervisión que apenas llega a requerir que se cubran los formalismos jurídicos.²⁸ Podemos complementar el punto de vista de Valadés con la apreciación de García Ramírez respecto de las reformas al artículo 29 para dejar aún más clara la contraposición de los proyectos legislativos:

En este examen surge una cuestión mayor, que la reforma menciona en el primer párrafo del artículo 1o. y despliega en el artículo 29: la suspensión (y restricción) de derechos, que veré adelante. Articula obligaciones de ciertas autoridades —en la especie, legislativas, ejecutivas y judiciales— vinculadas con el respeto, la pro-

²⁷ D. Valadés, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 156.

²⁸ *Ibid.*, pp. 155-158.

tección y la garantía de los derechos básicos. Subsiste la disposición de que los derechos y sus garantías “no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece” (artículo 1o.). A este respecto, sólo diremos que la presión sobre los derechos y las garantías debe plantearse como solución extrema e inevitable, pero siempre en forma compatible con el DIDH. La invocación a casos y condiciones que legitiman la suspensión o la restricción no invita al Constituyente a incorporar en la ley suprema restricciones innecesarias. No lo entendió así el revisor en 2008, cuando quiso amparar las notorias reducciones al sistema penal garantista invocando el artículo 1o.²⁹

La iniciativa de Ley de Seguridad Nacional fue aprobada por la Cámara de Senadores y enviada a los diputados para su ratificación. La ratificación del dictamen fue accidentada y pasó por la presión de tres de las Comisiones, con 105 votos a favor, uno en contra y una abstención. A finales de abril de 2011 la iniciativa comenzó a ser discutida en la Cámara de Diputados, pero la presión de grupos ciudadanos, legisladores opuestos al proyecto original y, tras algunos meses, la aprobación de las reformas en materia de derechos humanos han ido debilitando la posibilidad de que la iniciativa pase en las condiciones actuales.³⁰ La iniciativa del Senado fue recibida y debía ser discutida por la Comisión de Gobernación, encabezada por el panista Javier Corral. Corral se opuso a los que consideró cambios introducidos por el PRI, cuyos efectos serían un fortalecimiento desmedido del autoritarismo presidencialista, diciendo: “Es impensable que esta Cámara vaya a votar una cosa de esas después de la experiencia traumática para la vida mexicana de 1968 (matanza de estudiantes en Tlatelolco)”.

La Embajada de Estados Unidos identificó que el Ejecutivo Federal estaba desarrollando desde 2009 una estrategia alternativa para el combate al narcotráfico. En lugar de arriesgarse a solicitar la aplicación del artículo 29 en el Congreso, preparaba las modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional que recientemente fueron parcialmente aprobadas. En el corazón de estas modificaciones se encuentra la posibilidad de que el Ejecutivo Federal decrete una situación de excepción al identificarse una Afectación a la Seguridad Interior. A diferencia del artículo 29 recientemente reformado, esta declaratoria no requeriría aprobación del Legislativo ni supervisión del Judicial y se traduciría en un mayor control de las Fuerzas Armadas sobre la autoridad y policías locales y estatales. Además de evitar los riesgos políticos de decretar la aplicación del artículo 29, las modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional dotarían al Ejecutivo Federal de un instrumento de carácter permanente y a los militares de un mayor grado de protección jurídica en el cumplimiento de sus acciones. Como escribe el autor del Cable 231890, “sería de mayor utilidad para Calderón que una versión limitada del estado de excepción”.³¹ En un discurso comentado por diversos motivos, el

²⁹ S. García Ramírez, “Reformas constitucionales en el ámbito de los derechos humanos”, Conferencia Magistral, Foro Internacional Derechos Humanos, Transparencia y Educación, Complejo Cultural Universitario de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 22-23 de junio de 2011.

³⁰ Notas periodísticas en versión electrónica, en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/18/diputados-de-mexico-retoman-la-discusion-de-dar-mas-poderes-a-militares>, consultado en septiembre de 2011.

³¹ Wikileaks, *op. cit.*, *supra*, nota 10.

titular de la Sedena habló recientemente para hacer un llamado a la aprobación de estas modificaciones:

Las tesis jurisprudenciales que regulan las operaciones que actualmente realizan las Fuerzas Armadas en apoyo de las autoridades encargadas de la seguridad pública, hoy parecieran insuficientes y rebasadas, ante el evidente escalamiento de la actividad delincriminal, al ámbito ya de la seguridad interior... Las tesis jurisprudenciales que regulan las operaciones que actualmente realizan las Fuerzas Armadas en apoyo de las autoridades encargadas de la seguridad pública, hoy parecieran insuficientes y rebasadas, ante el evidente escalamiento de la actividad delincriminal, al ámbito ya de la seguridad interior. La Nación entera puede confiar en que cuando el señor Presidente de la República nos instruya sobre el papel a desempeñar ante una declaratoria de afectación a la seguridad interior, lo asumiremos con minuciosidad, sin rebasar un ápice los límites de actuación que se nos establezcan. Celebramos los esfuerzos que el Poder Legislativo hace para dotarnos de este fundamento legal. Estamos listos para su aplicación estricta, acuciosa y con buen juicio... Es así que mantenemos nuestro habitual respeto a las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con el Fuero de Guerra. Nada, absolutamente nada que provenga del derecho y de sus generadores, jurisprudentes o aplicantes probos, podrá molestar o incomodar a los soldados de México. Mucho menos, ofendernos o indignarnos.³²

Según CNN, oficiales de la Secretaría de Marina (Semar) y la Sedena fueron convocados para discutir aspectos específicos de la iniciativa, pero se negaron a acudir a reuniones de trabajo con diputados. En un hecho inusual acudieron en cambio a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional (que no está facultada para entrar en la discusión ni aprobación de la iniciativa) para “exponer la urgencia” de su aprobación y publicación. Al respecto, el panista Felipe González, integrante de la Comisión, dijo que:

Ellos no pidieron nada. Nada más que ya salga la ley [...] Lo que más les preocupa es no tener ese marco jurídico. Pero lo que nos piden es eso: que ya salga y que se discuta. Porque si no, y mientras tanto, ellos están actuando. No vayamos a salir luego con que están haciendo lo que no va a permitir la ley. Eso no es posible.³³

En el Periodo Ordinario de Sesiones la discusión en la Cámara de Diputados se fue volviendo más difícil. La presión de la Presidencia de la República, el PAN y las fuerzas armadas chocó con activistas, defensores de los derechos humanos, Organizaciones No Gubernamentales y partidos de izquierda, creando una situación en la que el PRI no se comprometió con ninguna de las dos posiciones.

El reciente atentado del crimen organizado contra el Casino Royale de Monterrey, considerado por los analistas estadounidenses como evidencia del nuevo carácter terrorista de estos grupos, fue el detonante de una aprobación condi-

³² Guillermo Galván Galván, “Discurso”, en la Ceremonia de clausura y apertura de cursos de los planteles militares, 14 de septiembre de 2011, en: <http://www.presidencia.gob.mx/2011/09/diversas-intervenciones-en-la-ceremonia-de-clausura-y-apertura-de-cursos-de-los-planteles-militares-2/>, consultado en septiembre de 2011.

³³ Notas periodísticas en versión electrónica, *op. cit. supra*, nota 30.

cional de las reformas a la Ley de Seguridad Nacional. Las Comisiones que recibieron el proyecto de decreto en la Cámara de Diputados alteraron sustancialmente el contenido del texto enviado originalmente por los senadores. Para Miguel Concha la principal modificación consiste en regresar los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas en ejercicio de sus funciones al Fuero Militar y este pre dictamen empeoró en diversos aspectos la propuesta original. La iniciativa choca con diversos principios y normas del derecho internacional y nacional, especialmente a la luz de las reformas recientes, así como con la efectiva protección de los derechos humanos. Entre las principales objeciones que encontró el dominico se cuentan que se excede en la jurisprudencia que la SCJN ha emitido acerca de la participación de las Fuerzas Armadas como apoyo de las instituciones civiles. Debemos recordar que la interpretación de esta jurisprudencia es vital, puesto que se trata del principio invocado por Gómez Mont para justificar la actuación de las Fuerzas Armadas en las labores policiacas y de seguridad pública. La propuesta reglamenta la participación de las Fuerzas Armadas en labores civiles de manera indefinida, lo cual se contrapone con los principios jurídicos relativos al estado de excepción. Desacata abiertamente las cuatro sentencias que ordenó al gobierno mexicano la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que elimine del Fuero Militar las violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas. Por último, propone una visión fragmentaria de los derechos humanos y las garantías, separándolos entre sí al colocar como situación de “normalidad” un estado que no lo es.³⁴ El Cable 231890 de la Embajada de Estados Unidos en México identifica dos razones que podrían ser la base de la solicitud del titular de la Sedena para aplicar el artículo 29 de manera restringida geográficamente:

- La posibilidad de que se prevea una ampliación de la acción de las Fuerzas Armadas, quizás a expensas de la cooperación con otras instituciones.
- La búsqueda de una protección jurídica más firme para las acciones que las Fuerzas Armadas llevan a cabo durante el combate al crimen organizado.³⁵

Como vemos, aun el análisis más somero de la propuesta legislativa, que presentamos en el Esquema 1, permite identificar una larga serie de objeciones basadas en la contraposición de las reformas a la Ley de Seguridad Nacional y el texto constitucional del artículo 29. Por esta razón consideramos elemental establecer una comparación entre ambas. Las modificaciones del pre dictamen elaborado por las Comisiones de la Cámara de Diputados incluyen la autorización a las Fuerzas Armadas de intervenir comunicaciones, detención y aprehensión de personas. En opinión de Miguel Concha, al definir que esto último se hará “en acuerdo con la PGR” efectivamente se militarizaría a este órgano civil.

Agamben subraya una de las paradojas más peligrosas del estado de excepción cuando afirma que al encontrarse fuera del imperio del derecho es imposible distinguir entre la transgresión de la ley y la ejecución de la ley. El ejemplo práctico que utiliza es, por desgracia, un caso frecuente en nuestro país: “una

³⁴ Miguel Concha, “Ley de Seguridad Nacional”, en *La Jornada*, México, 23 de abril de 2011, en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/23/opinion/012a2pol>, consultado en septiembre de 2011.

³⁵ Wikileaks, *op. cit.*, *supra*, nota 10.

persona que sale a caminar durante un toque de queda no está transgrediendo la ley, así como tampoco lo hace el soldado que la mata por hacerlo”.³⁶ El caso ilustra la forma en la cual fácilmente y en el marco de una situación de emergencia se confunde entre trasgresión y ejecución, lo cual lleva directamente a la judicialización de la política y a la probable violación de derechos y garantías que quedarían en entredicho por el carácter excepcional de esta situación. A la luz de esta perspectiva filosófica, desde nuestro punto de vista algunos de los aspectos de mayor relevancia en la iniciativa de Ley de Seguridad Nacional incluyen la creación de un Consejo de Seguridad Nacional, organismo que tendría la facultad de declarar un “Estado de Afectación” en las entidades y regiones afectadas. El Estado de Afectación sería determinado, según la iniciativa de ley, con base en la identificación de una “Amenaza a la Seguridad Interior” por parte del Ejecutivo Federal y sin contrapeso real en los restantes Poderes de la Unión. El Estado de Afectación implica la suspensión de garantías individuales y los derechos humanos, pero sin contar con el marco normativo que provee el artículo 29 de la CPEUM. Es decir, todas las medidas previstas en la reciente reforma en derechos humanos relacionadas con la implementación equilibrada y con contrapesos políticos y jurídicos de la suspensión de derechos y garantías quedarían sin validez en razón de supeditarse a una ley federal. Durante el Estado de Afectación las fuerzas armadas federales, específicamente la Sedena y Semar, tendrían facultades de Ministerio Público, incluyendo la detención de sospechosos sin orden de aprehensión.³⁷

IV. Conclusiones

Los especialistas jurídicos nacionales del estado de excepción, como De la Cueva, Valadés, Gurría Lacroix y otros, llegaron a la conclusión de que el estado de excepción, como instrumento constitucional, deja en manos del Estado la conducción última de la política. Sin entrar en los vericuetos filosóficos de Zolo, Agamben o Schmitt, es un hecho que el Ejecutivo Federal en América Latina (y probablemente en otras regiones) cuenta con la suspensión de garantías y derechos como un instrumento del autoritarismo. Como dice Valadés: “el estado de excepción es el instrumento más idóneo para el dominio de una clase”.³⁸ Abundando en esta idea, propone que la casa fundamental del establecimiento del estado de excepción es la Razón de Estado, un concepto escurridizo que permite, sin embargo, acercarse al fenómeno sin considerarlo propio de una ideología determinada. Porque la Razón de Estado es invocada por todo el espectro político, desde liberales hasta autoritarios y por la izquierda tanto como por la derecha. En el caso de México y otros países ha permitido un divorcio virtual, impensable desde la teoría, entre el ejercicio del poder con respecto a las garantías individuales y los derechos humanos. Al mismo tiempo, provee el

³⁶ G. Agamben, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 37-38.

³⁷ Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto al Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-04-27-1/assets/documentos/ley_Seguridad_N.pdf, consultado en agosto de 2011.

³⁸ D. Valadés, *op. cit.*, *supra*, nota 4, p. 157.

marco idóneo de “legalidad” y “legitimidad” a los regímenes autoritarios que buscan un revestimiento democrático.

La clásica definición de la soberanía que propuso Carl Schmitt es que “el soberano es quien decide acerca del estado de excepción”. Para Agamben esta frase se convirtió en lugar común aun antes de que se pudiera aquilatar en su justa dimensión; el límite conceptual entre el derecho y el Estado. La soberanía, tradicionalmente definida desde una esfera política, ahora se entrecruza con la concepción de la vida misma y se vuelve inseparable de ella. Es pues, la prolongación teórica que marca el campo de acción del Estado en las sociedades contemporáneas. Y este campo ya no tiene límites, ya que ha convertido al ser humano en súbdito absoluto en todas las áreas.³⁹

La experiencia en América Latina ha sido que los estados de excepción han sido utilizados como instrumento para el ejercicio del poder político de manera autoritaria. Debido a que la mayoría de las Constituciones contienen dentro de sí las cláusulas que permiten decretar la suspensión de derechos y garantías, para diversos juristas es posible considerar que el modelo es una “dictadura constitucional”. Este modelo constitucional crea un aparato que protege derechos y garantías de tal forma que parecen blindadas eficazmente, pero al mismo tiempo “se pone en manos del poder público el número suficiente de atribuciones para que, sin salirse del marco constitucional, hacer nugatorias tales declaraciones de garantías”. El mismo Valadés apunta que las carencias y usos discrecionales de la medida han sido constantes; las traemos a colación para ser utilizadas en la elaboración de la ley reglamentaria al artículo 29. Los supuestos que dan pie al establecimiento de un estado de excepción no pueden definirse con precisión. La experiencia jurídica ha sido parecida en casi todos los casos; la discrecionalidad y apreciación de los gobiernos reviste de un significado distinto a conceptos como emergencia, amenaza, peligro, etcétera. Definirlos en términos cuantificables resulta todavía más difícil, por lo que es el momento de emitir el decreto el primer punto de inflexión de un sistema democrático. La ambigüedad de las normas que rigen a los estados de excepción comúnmente es tal que Valadés afirma que en todos los países que estudió se había presentado su manipulación con fines políticos. Desde el punto de vista social esto implica la anulación de la percepción del Estado de Derecho, ya que la fundamentación del autoritarismo del Ejecutivo con base en leyes y reglamentos ambiguos aplicados con opacidad deriva en todo lo contrario. La experiencia latinoamericana sugiere que el modelo constitucional, proclive a la creación e inclusive consolidación del autoritarismo a partir del gobierno por decreto del Ejecutivo Federal, es el que prevalece. La capacidad de usar discrecionalmente la facultad de establecer estados excepcionales ha sido preservada en el texto constitucional por la combinación de intereses que quedan protegidos. La mayoría de los casos excesivos analizados derivan de preocupaciones políticas, sociales o de clase, fortaleciendo la idea de que se trata de un instrumento previsto para la protección de intereses particulares. Los estados de excepción han sido utilizados, tal y como se hizo en el caso de la Ley de Prevenciones Generales de 1942, para reprimir manifestaciones contrarias al régimen, suprimir huelgas y movimientos

³⁹ G. Agamben, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 13-15.

obreros y campesinos, perseguir enemigos políticos y otros actos completamente ajenos a la “emergencia” para la cual fueron convocados.⁴⁰

El peligro actual es la aplicación por parte del Ejecutivo Federal de estados de emergencia *de facto* para evitar los costos políticos de la consulta y supervisión con los poderes Legislativo y Judicial. Decretar la existencia de estados de afectación no soluciona, en nuestra opinión, el conflicto social, delictivo ni jurídico, ya que la evidente contraposición entre el artículo 29 y las reformas a la Ley de Seguridad Nacional difícilmente servirá para dar certeza jurídica a los actores involucrados. Esto resulta todavía más grave al considerar el escalamiento de las acciones que proponen diversos analistas y asesores, como el general Barry McCaffrey.⁴¹

El estado de excepción puede verse, desde la filosofía del derecho, como un principio paradójico. Se trata del momento de suspensión de las garantías y derechos que se autojustifica. No es un espacio jurídico y, sin embargo, se legitima a sí mismo mediante el orden jurídico. Se trata de un instrumento legal que sirve únicamente a propósitos políticos. Al encontrarse dentro y fuera del derecho se convierte en un peligro inherente para el respeto a las garantías individuales y los derechos humanos. Es evidente que existe una clara contradicción y contraposición lógica y jurídica entre la Ley de Seguridad Nacional actualmente en discusión legislativa y las reformas constitucionales en derechos humanos. En parte, esta situación es resultado de la falta de un proyecto legislativo unificado, que contemple el conjunto y no solamente ponga remedio a situaciones específicas. La Ley de Seguridad Nacional es una iniciativa derivada de la urgencia en el combate al crimen organizado y la falta de previsión y preparación de las fuerzas policiacas. Al contrario, las reformas constitucionales en materia de derechos humanos resultan de prácticas que habían sido desarrolladas por décadas, lo que constituye una verdadera adecuación constitucional.

⁴⁰ D. Valadés, *op. cit.*, *supra*, nota 4, pp. 157-159.

⁴¹ McCaffrey ha propuesto en su último libro que la rápida penetración y control de los cárteles mexicanos en Estados Unidos debe ser enfrentada por ambas naciones en conjunto. Considerando que seis de los siete grandes cárteles mexicanos tienen presencia en casi todos los estados de ese país, opina que la solución es crear un bloque en México para terminar esta penetración. Este proyecto requeriría de un aumento en la cooperación militar entre ambos países, lo cual implica la movilización de tropas estadounidenses y el establecimiento de un sistema centralizado de inteligencia, así como de la entrada de efectivos militares a nuestro país y un mayor involucramiento de diversas agencias e instituciones. Barry R. McCaffrey y Robert H. Scales, *Texas Border Security: A Strategic Military Assessment*. Austin, COLGEN, 2011, pp. 20-28.

ESQUEMA 1. REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL**PROYECTO DE DICTAMEN QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN, DE DERECHOS HUMANOS Y DE DEFENSA NACIONAL****HONORABLE ASAMBLEA:**

Alas Comisiones Unidas de Gobernación, de Derechos Humanos y de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura, le fue turnada para su estudio, análisis y dictamen correspondiente la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional...

DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL.

ARTÍCULO ÚNICO. Se REFORMAN los artículos 1, párrafo segundo; 3; 4; 5, fracción XII; 6, párrafo primero y fracciones III y IV; 7; 8, fracciones I, IV y V; 10; 13, fracciones III y IV; 14; 15, fracciones IV y V; 18; 19, fracciones I, II, III, IV, VI, VII, IX, X y XI; 20; 31; 38, fracción I; 46; 51, fracciones I y II; 57, fracción II y IX; se ADICIONAN al artículo 3, fracción I, los incisos a), b), c), d), e) y f); al artículo 4, los párrafos segundo y tercero; al artículo 5, la fracción XIII; al artículo 6, las fracciones VI, VII, VIII, IX y X; al artículo 19, las fracciones XII y XIII; y la actual XI pasa a ser XIV, y un último párrafo; al artículo 51, la fracción III; al artículo 53, un párrafo segundo; al artículo 57, las fracciones X y XI; se CREAN un TÍTULO SÉPTIMO, denominado "SEGURIDAD INTERIOR", integrado por los artículos 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 y 78; un CAPÍTULO I, denominado "PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LA EXISTENCIA DE UNA AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR", perteneciente al TÍTULO SÉPTIMO, integrado por los artículos 68, 69 y 70; un CAPÍTULO II, denominado "DE LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES EN UNA AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR", perteneciente al TÍTULO SÉPTIMO, integrado por los artículos 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 y 78; se adicionan los artículos 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77 y 78; todos de la Ley de Seguridad Nacional, para quedar en los siguientes términos:

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL**TÍTULO SÉPTIMO SEGURIDAD INTERIOR****CAPÍTULO I. PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LA EXISTENCIA DE UNA AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR**

Artículo 68.- Para los efectos de este Título, se considera que afectan la seguridad interior, los actos o hechos que pongan en peligro la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden en una entidad federativa, un municipio, delegación o región; y que la capacidad de las instancias competentes sea insuficiente o ineficaz para ejercer sus funciones y restablecer la normalidad.

Artículo 69.- Para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior, se observará el procedimiento siguiente:

I. La Legislatura o el Ejecutivo de una entidad federativa o del Distrito Federal que considere que existe una afectación en los términos del artículo anterior, presentará por escrito su solicitud de declaratoria al Secretario Ejecutivo, la cual deberá contener toda la información en que se sustente. Los ayuntamientos podrán solicitar la declaratoria por conducto de la Legislatura local o del Ejecutivo del Estado;

II. El Secretario Ejecutivo integrará el expediente respectivo con la información recibida. Cuando requiera información adicional, podrá solicitarla a las autoridades correspondientes;

III. Integrado el expediente, el Secretario Ejecutivo convocará de inmediato al Consejo para analizar y evaluar:

- a) La magnitud de la afectación a la seguridad interior;
- b) La capacidad de las instituciones competentes para ejercer sus funciones de manera suficiente y eficaz;
- c) Las acciones o medidas a implementarse y su temporalidad; y
- d) Las instituciones que deban brindar el apoyo solicitado.

IV. El Secretario Ejecutivo elaborará acta circunstanciada de las deliberaciones y acuerdos del Consejo, así como el proyecto de declaratoria de afectación a la seguridad interior. La declaratoria deberá contener:

- a) Las directrices, las instancias que colaborarán y el responsable de la coordinación de las fuerzas federales que intervendrán;
- b) La determinación de la temporalidad de las acciones;
- c) El ámbito de actuación geográfica y su alcance material; y
- d) La convocatoria a la sociedad en general para colaborar con las acciones derivadas de la ejecución de la misma.

En ningún caso la Declaratoria implicará la suspensión, restricción o limitación de los Derechos Humanos y sus Garantías, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

V. El Secretario Ejecutivo remitirá el proyecto de declaratoria al Presidente de la República para su aprobación, así como a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien revisará la constitucionalidad de la misma. Las Cámaras del Congreso podrán ejercer sus funciones legales de control político;

VI. Si lo considera procedente, el Presidente de la República emitirá la declaratoria de afectación a la seguridad interior y dispondrá de la Fuerza Armada permanente para que actúe en auxilio de las autoridades civiles competentes que así lo requirieran;

VII. La declaratoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación, será de orden público y de interés social, en ningún caso podrá ser por tiempo indefinido ni suspenderá o restringirá el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII. El Secretario Ejecutivo informará de la declaratoria a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas, para que ejerzan sus facultades y atribuciones en materia de promoción y protección de los derechos humanos; No procederá la declaratoria de afectación a la seguridad interior, cuando la solicitud tenga su origen o causa en el cumplimiento a requerimientos o resoluciones emitidas por autoridades administrativas o del trabajo; tampoco procederá por acciones relacionadas con movimientos o conflictos de carácter político, electoral o de índole social.

Artículo 70.- La vigencia de la declaratoria podrá prorrogarse o modificarse mientras subsistan las causas que le dieron origen, lo solicite la autoridad local y se substancie el procedimiento previsto en el artículo anterior.

Atendida la afectación, el Presidente de la República emitirá el acuerdo de conclusión correspondiente y dentro de los treinta días siguientes enviará a la Cámara de Senadores un informe sobre el resultado de las acciones efectuadas. En el mismo término la Comisión Nacional de los derechos Humanos informará sobre las quejas recibidas y las recomendaciones emitidas.

CAPITULO II. DE LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES EN UNA AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR

Artículo 71.- En toda operación para atender una afectación a la seguridad interior, las autoridades participantes actuarán de conformidad con las atribuciones que legalmente les correspondan, y atendiendo las directrices contenidas en la declaratoria.

Artículo 72.- Las fuerzas federales se coordinarán con las autoridades civiles locales y estarán subordinadas al orden jurídico establecido en la Constitución, las leyes que de ella emanan y los tratados internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos.

En las tareas de auxilio de la Fuerza Armada permanente a que se refiere este título, las conductas que sus miembros realicen y pudieren ser constitutivas de delito que afecten a personas civiles, serán perseguidas y sancionadas por los tribunales ordinarios con estricta observancia a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73.- En las operaciones en que participen de manera conjunta la Fuerza Armada permanente y agentes de las instituciones de seguridad pública, éstos últimos serán los responsables de hacer del conocimiento de la autoridad competente los hechos, transmitiéndole todos los datos que tuvieren y poniendo a su disposición a los inculcados, si hubieren sido detenidos.

Artículo 74.- Las instancias que participen en la atención de una afectación a la seguridad interior, tendrán acceso a la información con la que cuente la Red y el Centro Nacional de Información que prevé la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 75.- En caso de que la autoridad responsable de la coordinación de las fuerzas federales estime necesarias medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación, hará el requerimiento respectivo por escrito al Ministerio Público que corresponda.

El Poder Judicial de la Federación resolverá sobre las solicitudes del Ministerio Público señaladas en el párrafo anterior en un plazo que no exceda de 12 horas a partir de su presentación.

Artículo 76.- El personal que participe en la atención de una afectación a la seguridad interior, por lo que hace a su desempeño, desahogará sus testimonios ante las autoridades ministeriales o judiciales en la forma prevista en el artículo 21 de esta ley.

Artículo 77.- El personal de las instituciones de seguridad pública y de las que conforman la Fuerza Armada permanente, dentro de la temporalidad y ubicación geográfica señaladas en la declaratoria, deberán respetar los derechos humanos y las garantías de las personas conforme al protocolo que se establezca para tal efecto, que entre otras cosas deberá contener:

- a) Mecanismos de identificación de los efectivos de las instituciones que participen en las acciones de la declaratoria, y
- b) Principios de racionalidad, proporcionalidad, profesionalismo, honestidad y uso legítimo de la fuerza.

Artículo 78.- La información contenida en las averiguaciones previas que se inicien con motivo de la declaratoria de afectación a la seguridad interior, podrá ser utilizada en las tareas de inteligencia y contrainteligencia previstas en esta Ley. El Ministerio Público tiene la responsabilidad de procesar esta información guardando el sigilo o la reserva establecidos en las leyes.

Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto al Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-04-27-1/assets/documentos/ley_Seguridad_N.pdf, consultado en agosto de 2011.

**ESQUEMA 2. CABLE 231890: MEXICO: ARTICLE 29 'STATE OF EXCEPTION'
— UNCERTAIN RESULTS, FEW BENEFITS**

[México: artículo 29 “Estado de Excepción”

— resultados inciertos, pocos beneficios]

Traducción de la síntesis final

10. (C) Los beneficios de una estrategia [basada en] el artículo 29 serían limitados. De ser redactado correctamente y aprobado por el Congreso, daría a los militares cobertura jurídica temporal para sus actividades y quizás les permitiría enfocarse más en las operaciones y menos en las críticas [que se le hacen]. Notables especialistas jurídicos mexicanos han previsto el empleo del artículo 29 únicamente en casos de una “tormenta de fuego”, como sería que gobiernos locales o estatales rechazaran la asistencia militar en áreas que el gobierno federal considerase forzoso intervenir. Los puntos de vista de [el General] Galván demuestran más en deseo de los militares de contar con protección jurídica para casos de [violaciones] derechos humanos y otras bases, que por desafío inminentes al papel que actualmente desempeñan los militares en la lucha contra el narcotráfico en el plano nacional. Claramente [el presidente] Calderón está buscando nuevas herramientas para combatir el ascenso en los niveles de violencia en lugares como Ciudad Juárez, pero cualquier beneficio que pudiera obtener con el estado de excepción contemplado en el artículo 29 sería socavado por los altos costos políticos de este planteamiento. Con un apoyo cuestionable en el Congreso y un capital político limitado, podría en riesgo en apoyo público y legislativo que ha dado a los militares un amplio margen de maniobra dentro del marco jurídico actual. Si bien es posible una declaración de estado de excepción no pueda ser descontada en alguna fecha futura, el gobierno de México parece lejos de estar de acuerdo en lo que se refiere a la eficacia o necesidad de esta medida.

Wikileaks, MEXICO: ARTICLE 29 'STATE OF EXCEPTION' -- UNCERTAIN RESULTS, FEW BENEFITS, en: <http://wikileaks.jornada.com.mx/>, consultado en septiembre de 2011.