

**LA TRANSFORMACIÓN DE LAS RELACIONES CÍVICO MILITARES Y LA REFORMA A
LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL:
REFLEXIONES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL**

Mariana Mora

RESUMEN

Este documento resume y agrupa los argumentos principales que se presentaron durante las Audiencias Públicas (7-9 de junio) y el Foro Nacional “Democracia, Seguridad Nacional y Derechos Humanos” (21 de junio) celebrados en la Cámara de Diputados y convocados por la Comisión de Gobernación con el fin de discutir el dictamen con proyecto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) aprobado en abril de 2011 por el Senado de la República. En su conjunto, los argumentos recuperados, si bien responden al contenido concreto del dictamen, así como a un documento de trabajo elaborado por la Comisión de Gobernación en abril 2011, en realidad apuntan hacia una serie de interrogantes indispensables para cualquier discusión pública sobre las políticas de seguridad y los derechos humanos, al igual de las relaciones cívico militares.

En ese sentido, el primer objetivo de este documento consiste en presentar a la ciudadanía algunos de los elementos fundamentales que deben considerar la/os legisladores a la hora votar o rechazar el dictamen cuando pase al pleno de la Cámara de Diputados.¹ A su vez, muchas de las opiniones de los ponentes apuntan hacia preguntas de fondo que van más allá del debate jurídico de la LSN; son interrogantes que sirven como referentes indispensables para la elaboración de una política de Estado que parta desde una perspectiva integral de derechos humanos y responda a la situación de emergencia que vivimos en el país.

Es importante ubicarnos en el momento legislativo actual, en el que el dictamen con proyecto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) fue aprobado en lo general por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados el pasado 2 de agosto de 2011. Dicho dictamen propone un marco jurídico que pretende regularizar la participación del Ejército en tareas de seguridad pública y ampliar las facultades de las fuerzas armadas para inscribir su actuación bajo un régimen de excepcionalidad. Este tipo de reformas han sido caracterizadas por establecer relaciones entre la ciudadanía y las instituciones militares de corte poco democráticas, además que por efecto significan un aumento de las facultades de las Fuerzas Armadas distintas a las de su propia naturaleza y el incremento de su participación en la vida política. Desde *Fundar*, pero también desde la posición de otras organizaciones de derechos humanos, insistimos en que la ciudadanía tiene derecho a participar en los debates legislativos, incluyendo aquellos que definen cómo las fuerzas castrenses se vinculan a la población en la realización de tareas de defensa.

El documento inicia con un breve recuento de los debates actuales para reformar y adicionar la LSN desde que el ejecutivo presentó su iniciativa en abril de 2009. Continúa con los cinco ejes principales que rescatamos como puntos de coincidencia entre la/os ponentes. Nuestro enfoque, más allá de los argumentos técnicos, retoma los elementos conceptuales desarrollados y sus implicaciones. Lo que nos interesa es aportar a la construcción de la opinión pública y sentar una base sólida en lo técnico y viable en lo político para la elaboración de propuestas concretas desde la sociedad civil que puedan ser incorporadas al proceso de legislación del dictamen. No se trata sólo de una discusión técnica, sino también de una de carácter democrático que requiere definir acciones concretas para socializar y transparentar el proceso legislativo. Al final del documento incluimos las versiones estenográficas de todas las ponencias presentadas en las Audiencias Públicas y en el Foro Nacional para aquellos interesados en conocerlas y elaborar su propio análisis.

Debate público, participación ciudadana y fuerzas armadas

El dictamen con proyecto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) –aprobada en lo general por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados el pasado 2 de agosto de 2011– propone un marco jurídico que pretende regularizar la participación del Ejército en tareas de seguridad y ampliar las facultades de las fuerzas armadas al inscribir su actuación bajo un régimen de excepcionalidad, lo que implicaría legalizar un modo anti-democrático de relaciones ciudadanía-instituciones militares en México y un aumento de sus facultades y participación en la vida política.

La minuta enviada del Senado a la Cámara de Diputados, al igual que los distintos documentos de trabajo elaborados desde que el Ejecutivo envió **la primera iniciativa de ley en abril 2009**, han generado mucha controversia entre diversos sectores de la sociedad civil - incluyendo académicos, organizaciones de derechos humanos y organizaciones sociales - debido a que plantean otorgar **mayores facultades a las fuerzas armadas bajo un régimen de excepciones, con una ausencia de controles democráticos y sin responder a las nuevas reformas constitucionales en materia de derechos humanos, a los estándares internacionales en materia de seguridad y de derechos humanos, y a las obligaciones del Estado mexicano ante la Corte Interamericana (CoIDH)** tras las sentencias emitidas en los casos [Rosendo Radilla Pacheco](#), [Inés Fernández Ortega](#), [Valentina Rosendo Cantú](#) y [Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera](#). Igual de preocupante ha sido la falta de una clara y constante disposición por parte de un sector relevante de legisladores/as de abrir los debates a la esfera pública y a una participación amplia de la ciudadanía.

Desde *Fundar*, pero también desde la posición de otras organizaciones de derechos humanos, insistimos en que la ciudadanía tiene derecho a participar en los procesos legislativos y en la evaluación de las políticas públicas. Esto incluye los debates para definir cómo las fuerzas castrenses se vinculan a la población en la realización de tareas de defensa. En este sentido, sostenemos la postura de diversas organizaciones de la sociedad civil latinoamericana -sobre todo las que provienen de países que implementaron transiciones democráticas tras las dictaduras de las décadas de los 60 y 70-, que bajo todo modelo de Estado democrático, la defensa de la nación es una política pública al servicio de la ciudadanía. Por lo tanto, tiene que formar parte de los debates públicos y contar con la participación de la población en su definición.¹ Esta postura no se condiciona al tipo de coyuntura; no se suspende la participación ciudadana bajo situaciones de emergencia como la que se encuentra actualmente nuestro país, ya que hacer lo contrario reduce los espacios de ejercicio democrático que justo están siendo amenazados por la violencia y la inseguridad.

Desde este posicionamiento exigimos abrir los debates sobre una eventual reforma a la Ley de Seguridad Nacional para incluir las opiniones, perspectivas y argumentos de diversos sectores de la ciudadanía. El reclamo se ha hecho explícito en múltiples espacios y medios, desde cartas públicas

¹ Centro de Estudios Sociales y Legales. “*Construyendo Roles: Democracia y Fuerzas Armadas*”. Abril 2008. Buenos Aires.

enviadas a la Cámara de Diputados, hasta en las demandas y acciones de la Caravana por la Paz con Justicia y Dignidad convocada por el poeta y periodista Javier Sicilia.²

En mayo de este año, la demanda general para abrir la discusión y establecer mecanismos de participación de la sociedad civil fue canalizada por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados (comisión encargada de elaborar el pre-dictamen) por medio de la realización de Audiencias Públicas con especialistas en la materia (7-9 de junio) y en un Foro Nacional “Democracia, Seguridad Nacional y Derechos Humanos” (21 de junio). Se trata de una iniciativa que en si misma tiene un valor democrático, además de un valor instrumental, pues acerca información de alta calidad técnica a las y los tomadores de decisión. En total participaron veinte y seis académicos, juristas y expertos en políticas de seguridad y en derechos humanos, incluyendo representantes de organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil.

Desde diversos puntos de vista, las y los ponentes ofrecieron aportaciones conceptuales sobre cómo debería ser la relación entre una nueva definición de seguridad nacional y una política de Estado para hacer frente a las condiciones de violencia y de inseguridad que se viven en el país, al igual de presentar argumentos de carácter técnico.

En su gran mayoría, los expertos de la sociedad civil recomendaron a la Cámara de Diputados **dictaminar la iniciativa en sentido negativo** y establecieron contra propuestas al contenido general tanto del dictamen aprobado por la Cámara de Senadores como del documento de trabajo de la Comisión de Gobernación presentada en abril de 2011.³

Corresponde ahora a las y los representantes que integran los órganos legislativos dar cauce a los elementos de debate puestos sobre la mesa y responder de forma consistente a los distintos cuestionamientos que se han expresado. Por el momento, si bien el dictamen aprobado el 2 de agosto modifica algunos aspectos de dicho documento, consideramos que sigue reflejando los mismos supuestos de las versiones anteriores. Es decir, el dictamen **aprobado en lo general no modifica los aspectos problemáticos: el modelo de reforma propuesta y las deficiencias de contenido**. Consideramos –tal como en su momento lo hizo el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad durante la última semana de julio-⁴ que las inquietudes expuestas tienen que ser consideradas con seriedad durante todo el proceso de legislar un dictamen en la materia. De lo contrario, no habremos tenido ni debate público, ni participación ciudadana, sino sólo un ejercicio de simulación.

² Las inercias y resistencias para establecer marcos de discusión abiertos y estables con la ciudadanía han quedado de manifiesto en la errática posición de las y los legisladores. Por ello, el 4 de agosto el movimiento suspendió los diálogos con el gobierno federal tras determinar una falta de seriedad por parte de los legisladores de incorporar las opiniones de la ciudadanía en los debates sobre la minuta de ley ya que la aprobaron en lo general sin poner a consideración de qué forma responde o no a las preocupaciones expresadas en los meses y semanas anteriores. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/783690.html>

³ [Proyecto entregado por los diputados del PRI, secretarios de la Mesa Directiva, formulado por el grupo de trabajo ordenado por la JUCOPO](#)

⁴ Referirse a “Versión estenográfica de la reunión del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad con el Poder Legislativo”, <http://cencos.org/node/27331>

Los debates en torno a la Ley de Seguridad Nacional desde 2009

La iniciativa de reforma a la Ley de Seguridad Nacional fue presentada por Calderón a finales de abril de 2009 como parte de un paquete de reformas que incluía adiciones a diversas disposiciones de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Contra la Delincuencia Organizada y el Artículo 8 del Código Militar. Además de la iniciativa de Ley de la Policía Federal, aprobada en junio de ese mismo año.⁵ Dicho paquete tuvo como objetivo establecer los marcos normativos necesarios para sustentar las prioridades de la administración de Calderón en el combate a la delincuencia y al crimen organizado, tal como se establecieron a inicios de su mandato.⁶ Según la exposición de motivos de la iniciativa de LSN, esas prioridades consisten en, “recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado”.

A finales de ese mismo mes, miembros de Sedena, particularmente el General Galván Galván, Secretario de Defensa Nacional, emitieron declaraciones exigiendo un sustento jurídico para la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia organizada.⁷ Uno de los argumentos principales fue que sin un marco legal adecuado, el ejército puede desprestigiarse o puede convertirse en el chivo expiatorio a quien se le inculpa si fallan las estrategias de la lucha contra la delincuencia organizada.⁸ A partir de ese entonces, miembros de las fuerzas armadas han sido actores políticos claves en la definición del contenido de la iniciativa. Incluso, según los medios de comunicación, su desacuerdo con el contenido del dictamen aprobado por el Senado en abril de 2010 fue una de las razones por las que se elaboran nuevos documentos de trabajo para dictaminar en abril del siguiente año desde la Cámara de Diputados.⁹

Tanto la iniciativa del ejecutivo, como los distintos dictámenes con reforma a la LSN comparten tres objetivos en común:

- dotar de contenido jurídico al concepto de seguridad interior como parte de la seguridad nacional;
- determinar cuando existe una amenaza a su estabilidad;
- establecer un mecanismo de procedimiento para declarar una afectación a la seguridad interior, junto con los mecanismos para responder al mismo.

De ser aprobada, la reforma consolidaría la paulatina incorporación de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública, según cambios en los marcos normativos que iniciaron en 1996. En los últimos quince años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido cinco tesis que permiten que los militares participen en acciones de naturaleza policial. Destacan dos jurisprudencias que establecen

⁵ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPF.pdf>

⁶ Ver, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y “Estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia. SSP, marzo 2007. Este segundo documento establece 8 ejes estratégicos: 1) La creación de una policía única; la prevención del crimen, participación ciudadana, la profesionalización de las corporaciones policiales; el combate a la corrupción; armonizar y homologar un sistema de información entre las corporaciones policiales; y, el mejoramiento de los mecanismos de comunicación y coordinación. Ver también, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012: <http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002>

⁷ Ver <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=53239>

⁸ Ver <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/14/index.php?section=politica&article=007n1pol>

⁹ <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/21/index.php?section=politica&article=003n1pol>

la legalidad de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. En 1996, la Suprema Corte de la Nación determinó que las fuerzas armadas pueden “participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en auxilio a las autoridades civiles, sin necesidad de la declaratoria de suspensión de garantías individuales”.¹⁰ En 2000, otra jurisprudencia interpreta el Artículo 129 de la Constitución para establecer que “el Ejército, Fuerza Aérea y Armada, si bien pueden participar en acciones civiles a favor de la Seguridad Pública, en situaciones en que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetos, con estricto acatamiento”.¹¹ Cuatro años después, en 2004, a la Constitución se incorporó el concepto de seguridad interior, en los artículos 73 y 89, con el fin de facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia de seguridad nacional.

Este largo recorrido es el que ha servido de antecedente para los documentos legislativos hoy en discusión. Todos estos insumos, incluyendo el documento de trabajo de la Comisión de Gobernación (texto comentado en el foro nacional y en las audiencias públicas) y el dictamen aprobado el 2 de agosto, establecen que si bien la seguridad nacional tiene dos vertientes – defensa exterior y seguridad interior -- y la Fuerza Armada Permanente (el Ejército, la Armada y la Fuerza Área) participa en la defensa de ambas, falta un marco legal para regular la participación de la Fuerza Armada Permanente en la seguridad interior. El documento de trabajo y el dictamen exponen que dicha definición de seguridad nacional, requiere revisar y redefinir los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior.

Consideramos que los debates actuales para reformar la LSN contienen **cinco puntos de mayor controversia**: **(1)** un énfasis en la seguridad del Estado y la seguridad del gobierno por encima de la seguridad de la ciudadanía; **(2)** una falta de adecuación de la ley a las recién implementadas reformas en materia de derechos humanos; **(3)** una definición de seguridad interior que se traslapa con las funciones de seguridad pública, y por lo tanto con las competencias de las policías; **(4)** ambigüedades en los términos vinculados a una declaratoria de afectación a la seguridad interior que se presta para el uso discrecional de la misma; y, **(5)** una concentración de funciones en el ejecutivo, junto con la falta de mecanismos de control democráticos.

A continuación se describen con detalle cada uno de ellos.

Observaciones principales que surgieron en las audiencias públicas y en el foro nacional.

I. La seguridad del Estado versus la seguridad de la ciudadanía

El primer punto de coincidencia que detectamos fue señalar el error que implica legislar una Ley de Seguridad Nacional sin antes definir la política de Estado frente a la violencia. Expositores como Emilio Álvarez Icaza, Sergio López, Marieclaire Acosta argumentaron que el Congreso está legislando al revés al empezar con una reforma en materia de seguridad nacional, específicamente el papel de las fuerzas armadas en los casos de afectaciones a la seguridad interior (sin ni siquiera discutir previamente los mecanismos de control de las fuerzas armadas). En contraste, los expertos insistieron en la necesidad

¹⁰ Tesis XXV/96, XXVIII/96, XXIX/96, XXX/96. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, México. Marzo 1996

¹¹ Tesis Jurisprudencial de Pleno n° P./j. 36/2000

de primero, elaborar una política de Estado frente a las problemáticas actuales, en las que si bien figura de manera central la violencia, no se limita a ello, sino incluye las causas estructurales que fomentan condiciones de inseguridad.

Desde esta óptica, John Ackerman enumeró las preguntas prioritarias que considera se deben hacer la/os legisladores: **¿Cuál es la política de Estado que responda a las inseguridades que padece la ciudadanía? ¿Cómo queremos que sean las funciones de las fuerzas armadas en esta política de Estado? ¿Y qué tipo de relaciones cívico militares queremos como parte de dicha política? ¿Por último, cómo se establecen mecanismos de control de las fuerzas armadas en este proyecto?**

Solo después de haber encontrado respuestas, se tendría que discutir una eventual reforma a la Ley de Seguridad Nacional, ya que la seguridad nacional es más amplia que asuntos militares y vigilancia policiaca, incluye atender otros aspectos como la inseguridad laboral, la falta de acceso a educación y a salud, y al creciente problema de afectaciones ambientales.

En el mismo tenor, ponentes como Elena Azaola insistieron que cualquier legislación tiene que reconocer que los desafíos son mayores a un asunto de seguridad nacional y, sobre todo a una definición de seguridad acotada a la criminalidad, que a su vez asocia todo acto delincuente al crimen organizado.

Sin respetar este orden, las discusiones en la Cámara de Diputados priorizan la seguridad del Estado y de sus instituciones, por encima de la seguridad de la ciudadanía. El documento de trabajo establece que la seguridad nacional es:

“La condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano para el cumplimiento de los fines del proyecto nacional, cuya preservación corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, mediante la aplicación de políticas, acciones, recursos y medios, incluyendo el empleo de la Fuerza Armada permanente, para prevenir o hacer frente a los obstáculos que le afecten.”¹²

La seguridad nacional con lleva ante todo a: “El mantenimiento del orden constitucional y la defensa de las instituciones nacionales; 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”. No es sino hasta el cuarto objetivo que se incluye “La preservación del territorio nacional y su población, de las posibles afectaciones por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico o físico, o bien, por acciones que los expongan a emergencias o desastres, sean de origen natural o antropogénico”.¹³

¹² El dictamen aprobado el 2 de agosto, 2011, propone la siguiente modificación a la definición de seguridad nacional: “la condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, cuya preservación es una función a cargo del Poder Ejecutivo Federal, a través de políticas, acciones, recursos y medios dirigidos a hacer frente a Riesgos y Amenazas que atenten en contra de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, la unidad de las partes integrantes de la Federación, la preservación del régimen democrático, republicano, federal y representativo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados, de otros sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales.”

¹³ En el dictamen aprobado el 2 de agosto, 2011, en el Artículo 3, inciso f, se adicione, “se adiciona el inciso f): la preservación del territorio nacional y de su población considerando su afectación general por factores de orden

La tendencia a vincular la seguridad nacional (incluyendo la seguridad interior) a la defensa del Estado es característica de las dictaduras de los 60-80. Según el académico José Manuel Ugarte, esta Doctrina de Seguridad Nacional, tuvo “una concepción castrense de gobierno, que partiendo de un centro imaginario -el gobierno- se asume en conflicto permanente con *antagonismos y presiones* tanto internos como externos, a los que debe vencer a través de la aplicación del *poder nacional*, para alcanzar la ansiada meta”.¹⁴ Tal como expuso Miguel Pulido durante la audiencia pública, cualquier reforma a la Ley de Seguridad Nacional que antepone los intereses del Estado por encima de la población, “es más próxima a antecedentes críticos del rol de las fuerzas armadas en el Cono Sur que experiencias de política de seguridad democrática.”

En contraste, varios ponentes, incluyendo Ricardo Sepúlveda, Miguel Concha y Edgar Cortés insistieron que **una Ley de Seguridad Nacional tiene que colocar a las y los ciudadanos como sujetos y objetos de atención.** Hay que recordar que el Estado fue creado para proteger ante todo a la población y al territorio que este habita. El resguardo y la protección de las instituciones tienen como finalidad garantizar la seguridad de la población, en ese sentido, la integridad del Estado es un medio para llegar al objetivo, no un objetivo ni un propósito en sí. En contraste a una seguridad de Estado, uno de los puntos de coincidencia entre los ponentes es que se tienen que iniciar propuestas legislativas que establecen marcos normativos basados en modelos de seguridad ciudadana y seguridad humana.

Aquí retomaron la definición de **seguridad ciudadana** del Informe del 31 de diciembre de 2009 de la Comisión Interamericana sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos:

“la seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano, e involucra la interrelación de múltiples actores, condiciones y factores, entre los cuales se cuentan la historia y la estructura del Estado y la sociedad; las políticas y programas de los gobiernos; la vigencia de los derechos económicos, sociales, culturales; y el escenario regional e internacional. La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados”.¹⁵

De acuerdo a esta definición, la seguridad es el resultado del ejercicio pleno de los derechos humanos de la población. Según Miguel Concha, legislaciones que se adecuan a un modelo de seguridad ciudadana privilegian procesos democráticos de toma de decisión y amplía las políticas de seguridad, ya que no se reducen a un marco limitado que vincula la seguridad nacional exclusivamente como seguridad de Estado. **Una política de Estado que se basa en un modelo de seguridad ciudadana puede, por lo tanto, ser más efectiva a largo plazo en dismantelar las condiciones que alimentan el crimen organizado.**

II. La seguridad y el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población

ambiental, climático, químico o físico, o bien por acciones que expongan a éstos, a siniestros de carácter colectivo.”

¹⁴ Ver José Manuel Ugarte “Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina, sus peculiaridades y las consecuencias de esas peculiaridades”. Latin American Studies Association, Washington. 2001

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, CIDH/oea , 31 de diciembre de 2009. Parr. 221.

Un segundo punto de coincidencia fue el señalamiento que los documentos de trabajo y dictámenes discutidos en la Cámara de Diputados y en el Senado no se adecuan a las recién implementadas reformas constitucionales en materia de derechos humanos y contraponen el tema de seguridad con los derechos de la población. Los expositores fueron enfáticos en reconocer la gravedad de la realidad nacional. No obstante, insistieron que el Ejército está teniendo que responder a la crisis debido al vacío del Estado y la incapacidad de las instituciones civiles de enfrentar la impunidad, la delincuencia, y la falta de acceso a la justicia. En ese sentido, Ernesto López Portillo reconoció que el Congreso discute una reforma a la Ley de Seguridad Nacional porque el Estado se quedó atrás frente a los factores de riesgo asociados a la violencia.

Es en este escenario en el que surge un debate falso entre seguridad y derechos humanos, que no solamente se aprecia en las minutas de la reforma a la LSN, sino también en los debates públicos. La discusión se basa en la lógica que para asegurar el derecho a la seguridad de todos, es necesario ceder algunos derechos. Desde esta lógica, distintos derechos entran en disputa y se hace una interpretación de que la democracia constitucional tiene límites, particularmente bajo condiciones de emergencia en las que se acepta suprimir ciertos derechos fundamentales por el bien común, entendiendo que dicha suspensión es considerado como un “mal menor”.

En ese sentido, ponentes como Silvano Cantú compararon la LSN a la Ley Patriota de Estados Unidos que, bajo el argumento de garantizar el derecho a la seguridad de la población, viola los derechos a la privacidad, debido proceso, entre otros, generando regímenes de excepción en el país vecino. Los ponentes coincidieron en lo inaceptable de un escenario de estas características. En contraste, exigieron enfrentar el fenómeno de la inseguridad desde prácticas que fortalecen la democracia o sino, en palabras de Lorenzo Córdova “estamos irremediamente acercándonos hasta mimetizarnos con eso que queremos combatir.”

Frente a este escenario, varios ponentes enfatizaron que los derechos humanos no se contraponen a la seguridad, no es una opción de bienes. Para empezar, si el Estado tuviera una política eficaz e integral de derechos humanos, no tendríamos la crisis de seguridad que ahora padecemos. Desde esta visión más integral, la seguridad no se entiende como un derecho en sí, sino como el resultado del cumplimiento de los derechos.

Esta segunda visión adquiere nueva relevancia tras las recién implementadas reformas Constitucionales en materia de derechos humanos. Principalmente, la del Artículo 1º. de la Constitución que se modifica para decir:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece....Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia....Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir,

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”¹⁶

En congruencia con el Artículo 1º. de la Constitución, el objetivo de la LSN tendría que ser el de preservar los derechos humanos y no la estabilidad del Estado por sí mismo. La ley tendría que ser un mecanismo para preservar y fomentar los derechos humanos ya que en este nuevo escenario no hay nada por encima de los derechos.

Los expositores señalaron que el Congreso tiene dos opciones, optar por un Estado maximalista que asocia los derechos humanos con el delito o promover otro modelo de Estado que establece controles sobre el uso de la fuerza legal y promueve los derechos humanos. Desde este segundo ángulo, los derechos humanos son el eje de la norma constitutiva, de norma regulativa y de política pública. Esta es la diferencia sustantiva entre una ley que contrapone seguridad a los derechos humanos y una que fomenta el respeto a los mismos.

III. Ambigüedades entre seguridad interior y seguridad pública.

El tercer elemento que fue abordado por un sector importante de expositores se refiere a las ambigüedades asociadas al concepto de “**seguridad interior**”, principalmente cuando éste se vincula a la seguridad nacional y cuando no se distingue claramente la diferencia entre seguridad nacional y seguridad pública. El concepto de seguridad interior se incorpora a la LSN tras la reforma en 2004, y sin embargo no se dota de contenido jurídico. La reforma propuesta tiene como objetivo justo esto, pero el concepto, tal como se desarrolla en los documentos de trabajo y dictámenes, **traslapa funciones de seguridad nacional con las de seguridad pública, creando una amplia zona gris en la cual los criterios de procedencia son poco claros y laxos, lo que se presta a un uso discrecional del mismo.**

Los ponentes cuestionaron la definición en el documento de trabajo de abril 2011 de seguridad interior como: “la condición de estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano, que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno, con la concurrencia de los sectores social y privado.” La definición tampoco se modifica de manera sustancial en la minuta recién aprobada.¹⁷

En primer lugar, varios ponentes consideran muy vaga la definición de “estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural.” Señalaron que en realidad son las instituciones sociales y las de gobernación interna las responsables de asegurar el mejoramiento en el bienestar de la población. Sin embargo, a pesar de una definición tan amplia, la exposición para responder ante “afectaciones a la seguridad interior” se refiere al combate de presuntas actividades delictivas, que se supone están asociadas con el crimen organizado, y las funciones se concentran de forma excesiva en las fuerzas armadas.

¹⁶ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

¹⁷ En la minuta aprobada el 2 de agosto, seguridad interior se define como: “como la condición de estabilidad interna, paz y orden público que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres niveles de gobierno.”

Este enfoque en el papel del Ejército, por encima de instituciones civiles, también genera confusiones en cuanto a las diferencias entre seguridad interior y seguridad pública. Existe una ambigüedad de competencias de los cuerpos civiles de seguridad pública y las que figuran en el concepto de seguridad interior, a la que la mayoría de los expositores insistieron no es facultad de las fuerzas armadas. Según Sergio López Allyon, ello se debe a la poca claridad del problema a atender y se pregunta si lo que tenemos es una crisis de seguridad pública o una situación de amenaza a la seguridad nacional. Insiste en que hay que llamar las cosas por su nombre y según él, **“se está intentando resolver problemas de seguridad nacional para llegar al problema que es la crisis de seguridad pública.”**

Si el problema en realidad es un asunto de seguridad pública y la policía carece de la capacitación adecuada y de instituciones fuertes para realizar sus funciones en este nuevo escenario, entonces, conforme a la propuesta de Elena Azaola se deberían reformar verdaderamente a las instituciones policiales, en vez de trasladar las competencias a los militares, cuando se sabe que mantener el orden público no está dentro de su naturaleza.

La doctora Azaola reconoció las dificultades de trazar en una ley, la línea divisoria entre lo que es seguridad pública y lo que es seguridad nacional. **Sin embargo, lo que sí se puede hacer es plantear las condiciones, procedimientos y respuesta a una afectación a una crisis grave a seguridad pública, cuando estas se ven rebasadas y no pueden cumplir con su función.** Propuso que se tendría que legislar en otra ley ya que **resolver un asunto de seguridad pública desde una reforma a la seguridad nacional implica una desviación del problema.**

Los argumentos expuestos en las audiencias públicas y en el foro nacional se respaldan en los diversos informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En uno de sus informes establece que:

“es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las fuerzas armadas, ya que se trata de dos instituciones substancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y en cuanto a su entrenamiento y preparación.”

El documento señala que las fuerzas armadas no cuentan con el entrenamiento adecuado para atender asuntos de orden público, es competencia de la fuerza policial civil combatir problemas de delincuencia y de inseguridad en el ámbito interno de los estados-nación. En ese sentido, Miguel Pulido argumentó que la distinción de los conceptos y la delegación de facultades para resguardar la paz interna de la nación a las policías, es un reflejo de procesos democráticos y producto de transiciones a las democracias en el continente.

¿Cómo entonces atender el problema? Expositores como Luis Miguel Cano, Silvano Cantú y Clara Jusidman argumentaron que la reforma se tendría que dar en el marco del Artículo 29 de la Constitución que establece la posibilidad de suspender derechos y garantías en “casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.” Primero, porque en el artículo es evidente que el problema a enfrentar es un asunto de seguridad nacional. Segundo, los poderes no se concentran en el Ejecutivo, como en la caso de las reformas propuestas a la LSN, sino que pasa por la aprobación del Congreso y cualquier declaración de estados de excepción tiene que regirse por los protocolos establecidos en el derecho internacional. Tercero, la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos incluye una modificación

al Artículo 29 que establece que no se pueden restringir ni suspender un catalogo amplio de derechos humanos, aun cuando se haya declarado un estado de excepción.¹⁸

IV. Las ambigüedades para determinar una amenaza a la seguridad interior

Además de la confusión entre los términos seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior, las minutas contienen otros conceptos poco claros, particularmente en lo que se refiere a la declaratoria a la afectación a la seguridad interior, que se prestan para un uso discrecional de las fuerzas armadas y para el establecimiento de un estado de excepción irregular.

Los expositores apuntaron a la ambigüedad del concepto de paz gradual, concepto que contiene el documento de trabajo de abril 2011, y que fue modificado en el dictamen recién aprobado. El documento de trabajo contiene la siguiente redacción:

“Se establece la gradualidad en la aplicación de medidas para preservar la seguridad nacional con base en la gravedad del obstáculo que se presente, si este es potencial (riesgo) o real (contingencia, desafío o amenaza); si puede ser enfrentado por autoridades en el ejercicio cotidiano de sus atribuciones o es necesario el apoyo de otras....La gradualidad se concibe en las nuevas disposiciones como fundamental, porque abarca desde la identificación de un peligro potencial (riesgo), hasta el desarrollo de una situación grave (amenaza) sin llegar a recurrir a la restricción o suspensión de derechos humanos y sus garantías.”¹⁹

Los ponentes coincidieron en que sólo existen situaciones de paz o guerra, no puede establecerse en una ley una condición intermedia, en la que no hay paz pero tampoco la situación de amenaza se considera guerra, lo que implicaría declarar un estado de excepción de acuerdo al artículo 29 de la Constitución Política.

Tal como se contempla en el documento de trabajo, esta zona intermedia está escalonada entre menos grave y grave, y la califican de la siguiente manera:

“a) Contingencia: obstáculo proveniente de fenómenos naturales o fuentes antropogénicas; b) Riesgo: obstáculo que puede afectar parcial o totalmente la integridad, estabilidad o permanencia del Estado mexicano; c) Desafío: obstáculo que afecta parcial o totalmente la integridad o estabilidad del Estado mexicano, y d) Amenaza: obstáculo.”

Lorenzo Córdova señaló que esta delimitación ambigua entre el “tiempo de guerra” y el “tiempo de paz”, crea nuevamente otra zona gris, indefinida e indefinible. Considera que el argumento del

¹⁸ El artículo 29 de la Constitución Política incluye: “En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.” <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

¹⁹ La minuta de ley del 6 de julio si bien elimina términos como contención y desafío, no elimina del todo el concepto de paz gradual.

documento de trabajo que sostiene que existen **“diversos grados de paz”**, es en realidad **una forma de evitar declarar un estado de excepción, y por lo tanto todos los mecanismos de control establecidos en las leyes nacionales e internacionales junto con el impacto político que ello implica.**

A su vez, **las definiciones de “Riesgo”, “Amenaza” y “Seguridad interior” contenidas en el artículo 3º son muy amplias y poco claras. Los expositores señalaron que esto se presta a su uso discrecional y a la creación de regímenes de excepción de facto**, sobre todo si se considera que la determinación de una afectación a la seguridad interior se concentra en el Ejecutivo, con pocos mecanismos de control. En el documento de trabajo evaluado en las audiencias públicas, el Congreso tiene solo el papel de verificar la legalidad de la declaratoria, y en la minuta recién aprobada se incorpora a la Suprema Corte de Justicia para revisar su constitucionalidad.²⁰

Lo mismo se argumenta de términos como “estabilidad”, “seguridad”, “orden” establecidos en el artículo 68 y en el 73 que define una afectación a la seguridad interior. El documento de trabajo establece que “Existe una afectación a la seguridad interior, cuando ésta es vulnerada por un desafío o por una amenaza, en términos de lo dispuesto por el artículo 3”, este artículo incluye la definición de riesgo, amenaza, desafío y contingencia.²¹

Tanto el documento de trabajo como el dictamen recién aprobado tienen un candado que determina que, “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.”

Sin embargo, el lenguaje poco claro y la amplia definición de cada concepto genera la preocupación de que en los hechos una motivación política pueda justificar una interpretación discrecional de los mismos. El riesgo es que esto permita la intervención de las Fuerzas Federales en contextos distintos a los que hoy supuestamente la justificarían.

²⁰ La minuta establece que “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.”

²¹ La minuta recién aprobada establece en su artículo 68 que, “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.”

V. La falta de controles democráticos de las fuerzas armadas

El quinto elemento que compartieron la mayoría de las ponencias es que no se debe aprobar ninguna Ley de Seguridad Nacional, sin antes establecer mecanismos de control democráticos de las fuerzas armadas, lo que incluye la supervisión del Congreso, la participación permanente de la sociedad civil en tareas de supervisión y de monitoreo, al igual que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Instituto Federal de Acceso a la Información. Los expertos que participaron en las audiencias públicas y en el foro nacional señalaron que uno de los peligros principales es que lo propuesto por la Comisión de Gobernación le concede demasiados poderes al Ejecutivo.

Emilio Álvarez Icaza evaluó que los dictámenes le dan una enorme discrecionalidad al Ejecutivo, con una ausencia de mecanismos de control del legislativo. La seguridad interior es, en primera instancia, la responsabilidad del Ejecutivo y el órgano encargado de determinar una afectación a la seguridad interior es el Consejo de Seguridad Nacional. Cabe mencionar que el Consejo se conforma por representantes de SEDENA, Marina, Seguridad Pública, Gobernación, entre otros, sin contar con la participación de miembros del legislativo. El proceso que sigue pasa por que el Secretario Ejecutivo del Consejo le envía al Presidente de la República la declaratoria para su aprobación y al legislativo solo se le asigna la responsabilidad de asegurar que la afectación se determina conforme a lo establecido en la ley.

Varios expositores señalaron que la reforma propuesta contrasta con la ley actualmente vigente, ya que al otorgar al poder Ejecutivo Federal, frente a los otros niveles de gobierno, la facultad exclusiva de preservar la Seguridad Nacional y la Seguridad Interior, **sienta las bases para una noción centralista y presidencial de la Seguridad Nacional**. Este aspecto no se ha modificado de forma sustancial en los distintos dictámenes que han circulado entre el Senado y la Cámara de Diputados desde la iniciativa original de 2009.

Por su lado, Ernesto López Portillo, enfatizó que no solo se concentran demasiadas funciones en el Ejecutivo, sino que la reforma propuesta incorpora a las fuerzas armadas en la política; “estamos ante el rol político de las fuerzas armadas” sin que estas tengan mecanismos de control civiles efectivos. Por eso, dos de los tres mecanismos de control señalados como indispensables por los expositores, se refieren a **controles civiles democráticos de las fuerzas armadas, controles que se tendrían que establecer previo a cualquier reforma a la Ley de Seguridad Nacional**.

El primero se refiere a que **los casos de supuestas violaciones a los derechos humanos cometidos por militares sean procesados e investigados por el sistema civil**, lo que implica una reforma al artículo 57 de Código de Justicia Militar bajo los términos que determinan las cuatro sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado mexicano (Rosendo Radilla 2009; Inés Fernández 2010; Valentina Rosendo 2010; Teodoro Montiel y Rodolfo Cabrera 2010). En el párrafo 273 de la sentencia del caso Radilla, la CoIDH determina que “[...] la jurisdicción penal militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones de derechos humanos sino que el procesamiento de los responsables corresponde siempre a la justicia ordinaria. [...] El juez encargado del conocimiento de una causa debe ser competente, además de independiente e imparcial.”

Un mes después de las audiencias públicas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un fallo que determina que los jueces mexicanos deberán restringir la jurisdicción militar, de manera que

miembros de las fuerzas armadas, acusados de delitos contra civiles, sean procesados por el sistema civil y no por los tribunales castrenses. A pesar de las obligaciones, tanto el documento de trabajo como el dictamen del 6 de julio no cumplen con la reforma necesaria para que ningún caso de supuesta violación a los derechos humanos sea resuelto por el sistema militar.

Las críticas sobre el documento de trabajo evaluado en las audiencias públicas se centran en que este establece que, “Cuando en las tareas de atención a una afectación de seguridad interior, los miembros de la Fuerza Armada permanente que cometan alguna conducta que pudiera ser constitutiva de un delito que afecte a civiles, serán perseguidos y sancionados por los tribunales competentes con estricta observancia a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Es decir, se mantiene el fuero militar para actividades de militares en tareas de seguridad interior en un contexto en el que se espera que estas incrementen sustancialmente. La minuta de 6 de julio tampoco modifica el artículo 72 de forma sustancial.²²

Algunos expositores como Miguel Pulido propusieron como **segundo mecanismo de control, el mando civil en la Sedena.**

Si se considera que las fuerzas armadas están involucradas en resguardar la paz pública y mantener el orden público al interior del estado-nación, y esto implica que se involucren en funciones materialmente civiles, entonces una autoridad civil tendría que jugar un papel de supervisión en Sedena.

John Ackerman admitió que quizás suene contra intuitivo ya que en los hechos, las fuerzas armadas de México suelen ser relativamente despolitizadas en los hechos, así que algunos argumentarían que un mando civil politizaría aún más a la Fuerza Armada. Pero los cambios de papel de las fuerzas armadas requieren un cambio. Usó el ejemplo de Chile, que tras la transición a la democracia modificó la estructura de la Secretaría de Defensa para que fuera encabezada por un civil, puesto que asumió Michelle Bachelet antes de ser presidenta de la república.

Un **tercer mecanismo de control** que, según los expositores, se tendría que legislar previo a una reforma a la Ley de Seguridad Nacional es un **artículo transitorio de uso legítimo de la fuerza**, junto con los protocolos necesarios. Varios fueron insistentes a señalar que sería muy difícil legislar estos controles sobre el camino, y a pesar de que marcos normativos en la materia forman parte del paquete de reformas en procesos de transición a la democracia, en el caso de México han quedado al margen.

²² El Artículo 72 de la minuta establece que, “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 competentes 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.”

Conclusiones: La valoración de Fundar de la minuta presentada el 6 de julio y participación de la sociedad civil

Sobre el proceso deliberativo y la apertura a la incorporación de elementos a la discusión parlamentaria

El 6 de julio la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados presentó un nuevo dictamen que en teoría recogió algunas de las opiniones expresadas por los ponentes tanto de las Audiencias Públicas como del Foro Nacional.²³ Sin embargo, nuestra evaluación es que las/los Diputados de la Comisión de Gobernación lejos de abrir un proceso de discusión franco e integral que responda sustancialmente a los distintos cuestionamientos, parte de posiciones tomadas y es resultado de inercias instaladas.

Las y los legisladores saltan un paso epistemológico –y que tiene que ver con los criterios por los cuales se justifica o se considera válida esta iniciativa–. Hay una serie de argumentos que aportan a cuestionar sobre la invalidez de la misma y, por ende, sobre la pertinencia de elaborar un dictamen negativo sobre el punto. Sin embargo, omiten este paso, evaden la respuesta y parten del supuesto de que esta iniciativa es justificada por si misma. Indispuestos a cuestionarse lo fundamental y a construir argumentos en defensa de su posición, sostienen que el dictamen requiere de algunos “remiendos” para estar a la altura de los países democráticos desacreditando en el camino lo dicho por académicos, especialistas y las OSC sobre el tema–.

Sobre la calidad de los insumos legislativos y el pre-dictamen

El paradigma del nuevo dictamen no es muy distinto a los anteriores (con algunos distingos quizás), pues parte del mismo supuesto. En éste, se da por sentada la necesidad y la idoneidad de su contenido, que restringe la discusión sobre seguridad nacional y la crisis de seguridad pública a la idea de establecer un marco legal que dé sentido y justifique las causales para que el Ejecutivo Federal pueda disponer de la Fuerza Armada Permanente (FAP’s), y el procedimiento para hacerlo. Esta perspectiva es clara en su exposición de motivos en donde se establece que 1) las FAP’s están habilitadas para participar en estas tareas, 2) El Ejecutivo Federal está facultado para hacerlo y 3) que no hay inconstitucionalidad en este hecho (lo que falta es reglarla y establecer controles para blindar la participación de los OPDH y activar los contrapesos en legislativo y judicial).

En resumen, **consideramos que el dictamen con proyecto de decreto a la minuta que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional:**

- presenta inconsistencias graves al no estar plenamente armonizado con los estándares en materia de seguridad y derechos humanos que se establecen en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y con el marco constitucional recientemente reformado en nuestro país. De forma que, en los términos previos y actuales de su redacción, **no debiera proceder su dictaminación en sentido positivo.**
- **no atiende de manera responsable e integral la problemática de seguridad** (su énfasis se encuentra en la protección del Estado (no de la ciudadanía) y en su defensa a toda costa; se

²³ [Proyecto de predictamen que presenta la Secretaria Técnica de la Comisión de Gobernación, que servirá de documento base en los trabajos que realicen los integrantes de la subcomisión redactora del predictamen de la Minuta de la Ley de Seguridad Nacional, a lo largo del mes de julio](#)

concentra en lo reactivo y no prevé el combate de otras dimensiones asociadas a la problemática como la corrupción, la impunidad, la debilidad de las instituciones, etc.).

- **establece conceptos ambiguos y que parecieran tener sustento en la seguridad del propio Estado y del gobierno** --más allá de la perspectiva de respeto y protección de los derechos humanos de la ciudadanía---. Y que a pesar de los ejercicios por definir la Seguridad Nacional la Seguridad Interior y otros conceptos (y de eliminar otros que contenía la minuta del Senado), prevalecen concepciones equivocadas y con una definición poco clara.
- **no prevé mecanismos de control civil que son una condición esencial de los Estados democráticos** al incorporar el respeto y la protección de los derechos humanos, la transparencia, la rendición de cuentas, entre otros, como ejes rectores de las políticas del Estado.

Sobre las **condiciones estructurales y la necesidad de un abordaje integral a los problemas pretendidamente** atendidos en la LSN

- El Estado mexicano debe de asumir un **rol activo enmarcado en el cumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger y dar cumplimiento a los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los mismos. De ahí que habrá de:
 - Favorecer los medios y mecanismos para lograr que estos derechos reconocidos por el DIDH y por la Constitución sean plenamente efectivos;
 - Impulsar la plena armonización de la ley secundaria en el sentido del reformado Artículo 1º de la Constitución, empezando con reformar el artículo 57 del código de justicia militar, una ley de reparación de daño, y regular el uso de la fuerza.