



DA 15/17

08/03/2017

Maestro

José Martín Iñiguez Ramos¹

**ANÁLISIS DEL PROTOCOLO DE INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN
MÉXICO, CON BASE EN EL MODELO DE LA OFICINA DE NACIONES UNIDAS
CONTRA LA DROGA Y EL DELITO**

(UNODC, Por sus Siglas en inglés: *UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME*)

RESUMEN:

El presente ensayo analiza el marco jurídico constitucional de la actuación de las fuerzas armadas en caso de riesgo a la Seguridad Interior y las diferencias que existen en la actuación del Ejército y Fuerza Aérea y Armada de México, con base en su Ley Orgánica. Examina los conceptos de Seguridad Nacional y Seguridad del Interior, con base en el respeto de los Derechos Humanos. Propone la posibilidad de un “Protocolo de Intervención de las fuerzas armadas mexicanas, sin necesidad de que alguna fuerza policial (ministerial, municipal, estatal o federal) tengan que participar, salvo autorización expresa de las mismas, siguiendo el modelo de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDC, por sus siglas en inglés) que señale cuándo, cómo, por qué y cuánto tiempo intervendrán en un conflicto que sea lo más claro y específico, sólo exclusivamente para casos de “Seguridad del Interior”, planteando a los Derechos Humanos como un tema esencial del desarrollo global. Lo anterior, bajo un marco inapelable de respeto de los derechos humanos de la ciudadanía y de las propias fuerzas armadas.

PALABRAS CLAVES:

Fuerzas Armadas, Ley Orgánica, Seguridad Nacional, Defensa del Exterior, Seguridad del Interior, Seguridad Pública, Protocolo de Intervención de las fuerzas Armadas, ONUDC (OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO) y Derechos Humanos (DDHH).

¹ Maestro Universitario (UNAM/Iberoamericana) catedrático de la maestría en Seguridad Nacional (CESNAV), especialista en el área social: migración, pobreza, violencia, movimientos sociales, fuerzas armadas, entre otros temas.

**ABSTRACT:**

The present essay has the following objectives: Analyze the constitutional legal framework of the actions of the armed forces in case of risk to the Interior Security and the differences that exist in the actions of the Army and Air Force and Navy of Mexico, based on its Organic Law. Examine the concepts of National Security and Interior Security and Human Rights. Offer the possibility of an "Intervention Protocol of the Armed Forces following The model of the UNODC (*UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME*)", clearly indicating when, how, why and how long they will intervene in a conflict, which is the most clear and specific, only exclusively for "Security of Interior ", without the need for any police force (ministerial, municipal, state or federal) to participate, unless expressly authorized by the armed forces themselves. As mentioned, they are under an unappealing framework for respect to the human rights and the armed forces themselves.

INTRODUCCIÓN:

De acuerdo a los criterios del Instituto de Investigaciones Estratégicas de la Armada de México (ININVESTAM), **el presente ensayo tiene como misión:** "Realizar y/o guiar objetivamente los proyectos de investigación en los temas de Defensa y Seguridad Nacional, que sirvan de apoyo a la toma de decisiones del Alto Mando y del Mando Supremo". Y se establece como una de las estrategias y líneas de Investigación: El Derecho de los Derechos Humanos.

"La atención a los Derechos Humanos se ha convertido en una prioridad global, y un punto de particular atención para el Estado Mexicano. La misma hace alusión al respeto de las garantías que todos los seres humanos poseen, más allá de una nacionalidad o ciudadanía. Esto plantea a los Derechos Humanos como un tema esencial del desarrollo global. Esta línea de investigación va orientada a reflexión y la promoción el conjunto de garantías globales que todos los Estados y sus representantes ciudadanos y sociedad en general deben salvaguardar y fortalecer".

(ININVESTAM, 2017).

En este sentido, la discusión legislativa en el 2017 tendrá como un elemento central la llamada "Ley del Interior" que pretende regular la participación de las fuerzas armadas (Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México). En el debate hasta hoy presentado no se discute la atención a los Derechos Humanos de las propias fuerzas armadas. Primero por el desconocimiento de sus Leyes orgánicas, y sus capacidades y alcances en la Seguridad del Interior. Dos, no se establece un Protocolo de Intervención de éstas, para proteger los Derechos Humanos de la ciudadanía y tampoco para la protección de las mismas en caso de conflicto. Tres, se confunden los conceptos de Seguridad Pública



y Seguridad del Interior, ya que en algunas propuestas se señala la participación de las Fuerzas Armadas y la Policía Federal, como si fueran la misma institución.

En este sentido, el presente ensayo tiene como objetivos los siguientes:

1. Analizar el marco jurídico constitucional de la actuación de las fuerzas armadas en caso de riesgo a la Seguridad Interior y las diferencias que existen en la actuación del Ejército y Fuerza Aérea y Armada de México, con base en su Ley Orgánica.
2. Examinar los conceptos de Seguridad Nacional y Seguridad del Interior.
3. Analizar la posibilidad de un “Protocolo de Intervención de las fuerzas armadas”, que señale claramente cuándo, cómo, por qué y cuánto tiempo intervendrán en un conflicto, que sea lo más claro y específico, sólo exclusivamente para casos de “Seguridad del Interior”, sin necesidad de que alguna fuerza policial (ministerial, municipal, estatal o federal) tengan que participar, salvo autorización expresa de las mismas fuerzas armadas. Lo anterior, bajo un marco inapelable de respeto de los derechos humanos de la ciudadanía y de las propias fuerzas armadas. Siguiendo el modelo de de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDC, por sus siglas en inglés).

1.- Marco Jurídico de las fuerzas armadas en caso de riesgo a la Seguridad Interior y las diferencias que existen en la actuación del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México.

El marco constitucional que guía la actuación de las fuerzas armadas en México, Ejército, Fuerza Aérea y Armada, se encuentra en el Artículo 89, que establece las facultades y obligaciones del Presidente, en su dualidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, en su fracción VI señala:

“DISPONER DE LA TOTALIDAD DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE O SEA DEL EJERCITO TERRESTRE, DE LA MARINA DE GUERRA Y DE LA FUERZA AEREA PARA LA SEGURIDAD INTERIOR Y DEFENSA EXTERIOR DE LA FEDERACION”

Es decir, única y exclusivamente es facultad del presidente disponer, en su caso de la totalidad, de las fuerzas armadas, Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, para la Seguridad Interior y la Defensa Exterior del País. Ambas categorías son las dos vertientes de lo que se concibe como Seguridad Nacional (Seguridad del Interior y Defensa Exterior del país).

Sin embargo, las Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea y Armada de México señalan diferentes misiones respecto a su actuación. Para el Ejército y Fuerza Aérea, **una de sus misiones más importantes es Garantizar la Seguridad Interior.**



LEY ORGANICA DEL EJERCITO Y FUERZA AEREA MEXICANOS

TITULO PRIMERO MISIONES GENERALES CAPITULO UNICO

ARTICULO 1/o.

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación;

II. Garantizar la seguridad interior;

III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;

IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y

V. En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

ARTICULO 2/o.

Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea, por si o en forma conjunta con la Armada o con otras Dependencias de los Gobiernos Federal, Estatales o Municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales.

ARTICULO 3/o.

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos deben ser organizados, adiestrados y equipados conforme a los requerimientos que reclame el cumplimiento de sus misiones.

(Última reforma publicada DOF 06-11-2014)

En otras palabras, es misión del Ejército y Fuerza Aérea, Garantizar (Dar garantía o compromiso a) la Seguridad Interior, y podrá realizar esta función, si así lo requieren, con la Armada o con otras dependencias federales, estatales o municipales, con la aprobación del presidente, con base en el marco constitucional (artículo 89, fracción sexta de la constitución)

Por su parte **la Armada de México**, se señala en su Ley Orgánica, que **su misión es coadyuvar en la Seguridad Interior del país.**



LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO

CAPÍTULO PRIMERO

DE LA MISIÓN, ATRIBUCIONES E INTEGRACIÓN DE LA ARMADA DE MÉXICO

ARTICULO 1/o.

*La Armada de México es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y **coadyuvar en la seguridad interior del país**; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales*

(Artículo reformado DOF 31-12-2012).

En otras palabras, la misión de la Armada es coadyuvar (Contribuir, auxiliar o ayudar) en la Seguridad Interior. Sin embargo, el problema no es Garantizar (Ejército y Fuerza Aérea) o Coadyuvar (Armada), sino el concepto de Seguridad Interior. ¿Qué significa? ¿Cuáles son los elementos que ponen en riesgo la Seguridad Interior? ¿Cuándo, cómo, ¿Por qué y cuánto tiempo pueden participar las fuerzas armadas?

2.- Concepto de Seguridad Nacional y Seguridad Interior.

Los conceptos y categorías para definir Seguridad Nacional y Seguridad Interior no son claros y precisos. Por ejemplo, de acuerdo a la Ley de Seguridad Nacional:

“Por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, que conlleven a: la protección de la Nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.” (Ley de Seguridad Nacional, DOF 31/01/2005. Última Reforma: DOF 26/12/2005, Art. 3).

Para el CISEN (Centro de Investigación y Seguridad Nacional) su concepto es:

“La Ley de Seguridad Nacional la define como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a:



- *Proteger al país frente a riesgos y amenazas.*
- *Preservar la soberanía, independencia, territorio y la unidad de la federación.*
- *Mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas de gobierno.*
- *Defender al país frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional.*
- *Preservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político.” (CISEN 2014).*

Para el General Roberto Miranda, en su artículo, publicado en el periódico La Crónica: “La seguridad nacional, la seguridad interna y el Estado Mexicano” señala que:

“Las fuerzas armadas, en el marco de sus competencias legales y legítimas, tienen como misión principal la defensa del país, del Estado, de la soberanía y a sus instituciones legales y legítimas de los riesgos y amenazas externas...” “No obstante, la participación de la SEDENA está concretada en lo dispuesto por la fracción VI del artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que le atribuye “planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.....Es importante destacar que los alcances que señala la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 a la SEDENA sean los mismos, de manera textual, que los consignados en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958; en casi 55 años, la única modificación legal para la SEDENA fue sustituir la palabra permisos por licencias, el 30 de noviembre de 2000, con motivo de la portación de armas de fuego de uso no exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional”. (20-12-2013)

En el caso de la Armada de México, siguiendo al General Miranda:

En comparación, la Secretaría de Marina tiene asignadas de manera específica (artículo 30 de la LOAPF), ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio; ejercer funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas; emitir opinión con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes; ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad. Pero además, la Secretaría de Marina sí tiene claramente asignadas las atribuciones de “participar y llevar a cabo las acciones que le corresponden dentro del marco del sistema nacional de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de



desastre” y “prestar los servicios auxiliares que requiera la Armada, así como los servicios de apoyo a otras dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten o cuando así lo señale el titular del Ejecutivo federal.” (20-12-2013)

En otras palabras, tanto el Ejército y Fuerza Aérea como la Armada de México, tienen grandes limbos, vacíos jurídicos, de sus actuaciones en materia de Seguridad Interior, ya que la Defensa Exterior es clara y concisa. Por eso la duda que queda planteada por el General Miranda es:

“La falta de acuerdo nacional en el papel de las fuerzas armadas mexicanas, tanto en lo político como en lo social, se presenta principalmente, en dos perspectivas: 1) cuando se mantienen indefinidos los alcances e imbricaciones de la seguridad nacional y de la seguridad interior, incluso en las leyes respectivas; y 2) cuando las fuerzas armadas deben ejercer acciones de seguridad pública ante la falta de competencia de autoridades civiles” (20-12-2013).

Por otra parte, de acuerdo, al General de Justicia Militar y titular de la Unidad de Asuntos jurídicos de la SEDENA y licenciado en Derecho, Alejandro Ramos Flores (entrevistado por Irma Ortíz), Revista Siempre. En el titular: Marco Jurídico que de certeza a la sociedad y a las fuerzas armadas, señala que:

“Obligados a salir a realizar actividades de apoyo en materia de seguridad pública, 475 militares han perdido la vida en los últimos 10 años, 118 en esta administración. Actúan sin un marco normativo, no por gusto, sino por la falta de una ley de seguridad interior que contemple puntos fundamentales que den certeza tanto a la sociedad como a las Fuerzas Armadas.” (08-10-2016).

No sólo la muerte de los miembros de las fuerzas armadas, en actividades que no le corresponden, hacen urgente una Ley del Interior, clara y precisa, sino la indefensión de la sociedad civil y el respeto a los Derechos Humanos de la sociedad en su conjunto, en la cual se encuentran por supuesto el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México. Por eso el General y abogado Alejandro Ramos señala que:

“Las Fuerzas Armadas no deben hacer funciones de seguridad pública sino coadyuvar, en su caso, con las instituciones. La falta de un marco normativo nos lleva al dilema con el nuevo sistema penal acusatorio, de determinar cuál es el rol que juegan las Fuerzas Armadas en este nuevo sistema, cuando actúan en apoyo, y si hay detenidos, si hay enfrentamientos, detenidos en flagrancia o heridos.....Algunos jueces han resuelto que ello implica que actuamos como fuerza de seguridad pública y, por tanto, tenemos las obligaciones de las fuerzas de seguridad pública. Eso nos llevaría a tener que modificar la organización y el adiestramiento de las Fuerzas Armadas, que tienen funciones propias, muy claras en la Constitución y en las leyes orgánicas tanto del



Ejército y Fuerza Aérea como de la Armada. Implicaría desnaturalizar las Fuerzas Armadas” (08-10-2016)

En este contexto es importante destacar, de acuerdo al glosario de términos unificados del Curso Básico en Seguridad Nacional para funcionarios de la Administración Pública Federal (México, D.F., noviembre de 2013) que se entiende por el concepto de Seguridad Pública:

“Una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 21 CPEUM, Art. 2 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública).”

Por esa razón, para el General Roberto Miranda es importante reformular la LOAPF y adecuar las funciones de las fuerzas armadas:

“No sólo es indispensable reformular la Ley de Seguridad Nacional sino también adecuar las atribuciones que corresponden al Ejército y la Fuerza Aérea a través de una puesta al día de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....Importa, de manera urgente, el instrumento político administrativo que permita el cumplimiento y regulación de la obligación y responsabilidad constitucional señalada en la fracción VI del artículo 89 (“...disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior...”) concepto, idea, atribución y/o responsabilidad inexistente en la versión actualizada de la LAOPF de abril de 2013.” (20-12-2013)

Por otra parte, el General Alejandro Ramos propone como premisa básica qué:

“Se tiene que tener una concepción de interés general, de interés nacional. No se trata de dar una ley para las Fuerzas Armadas, se trata de dar una ley que regule todas las actividades del Estado en materia de seguridad interior que corresponderá seguramente a la Secretaría de Gobernación, la conducción de esta política general y a partir de eso, distribuir las responsabilidades que cada dependencia y organismo de gobierno tendrá en la materia. Prever los mecanismos de coordinación con los otros órdenes de gobierno en estados y municipios y las responsabilidades que éstos asumirán para contribuir a la seguridad interior. Es una responsabilidad de todos, no sólo de las Fuerzas Armadas”. (08-10-2016)



En otras palabras, **el concepto de Seguridad Nacional es multidimensional** y debe plantear a los Derechos Humanos (DDHH) como un tema esencial del desarrollo nacional y global. Todas las instituciones del Estado tienen que participar en la construcción de este nuevo concepto de Seguridad Nacional, particularmente la Secretaría de Gobernación (SEGOB) Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y Secretaría de Marina (SEMAR), entre otras, al igual que la misma Sociedad Civil (Universidades, Centros de Investigación, Sindicatos, entre otros), pero, sobre todo los **medios de comunicación** para que **no** filtren o pasen información que ponga en riesgo los **Derechos Humanos de los miembros de las fuerzas armadas y sus familiares**, como pasó en el caso del asesinato del marino Melquisedet Angulo Córdova y la muerte de sus familiares en la municipalidad de Paraíso, en Tabasco, en diciembre del 2009, como venganza, luego de su participación en la operación contra el líder del Cártel los hermanos Beltrán Leyva, Arturo, quién murió en el enfrentamiento.

Debido a una información periodística el nombre del tercer maestro de las fuerzas especiales de la Armada de México salió en el noticiero de mayor audiencia, lo que vulneró y terminó con la vida de los familiares del marino fallecido.

Por otra parte, es muy importante limitar o regular las facultades del presidente para el empleo de las fuerzas armadas. Se tiene que dar una orden de intervención, con un objetivo y misión específicos, con un tiempo de duración establecido, para que los diferentes órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, cumplan con sus obligaciones y no deslinden sus responsabilidades en las fuerzas armadas. Por eso es importante recordar a Francisco I. Madero y las fuerzas armadas, citando a Alfonso Taracena (2005):

“(las fuerzas armadas) son una institución que tiene por objeto conservar el orden y defender el honor y la integridad nacional, pero nunca los empleará como un instrumento de opresión ni lo utilizaría para fines personales”

Amenazas y Riesgos a la Seguridad Nacional visiones encontradas:

De acuerdo con el CISEN su concepto de Seguridad Nacional, ya señalado con anterioridad, es:

“Las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano que conlleven a:

- Proteger al país frente a riesgos y amenazas.
- Preservar la soberanía, independencia, territorio y la unidad de la federación.
- Mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas de gobierno.
- Defender al país frente a otros Estados o sujetos de derecho internacional.



- reservar el régimen democrático fundado en el desarrollo social, económico y político.” (CISEN, 2014)

Lo anterior se contrapone con el **Glosario de términos unificados del Curso Básico en Seguridad Nacional para funcionarios de la Administración Pública Federal** (México, D.F., noviembre de 2013) que afirma de manera más amplia y específica que:

Por **Seguridad Nacional** se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a la protección de la Nación Mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; 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; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros estados o sujetos de derecho internacional, y la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del País y sus habitantes. (Artículo 3/o. de la Ley de Seguridad Nacional). ***Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del estado constitucional.*** (Art. 3, Frac. XII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental) (subrayado y resaltado del autor, dónde se señalan las acciones de las fuerzas armadas)

Desde esta óptica, **las acciones de las fuerzas armadas** están encaminadas a la estabilidad y existencia del estado mexicano a través de la federación (con respeto a la autonomía de las partes que lo integran), la gobernabilidad democrática y un tema muy importante, que no señala el CISEN, el bienestar del pueblo, destacando los dos conceptos que le dan vida a la Seguridad Nacional: defensa del exterior y seguridad del interior. Esta última, el glosario de términos unificados, ya citado, define a la Seguridad del interior como:

“Condición necesaria que proporciona el Estado para el desarrollo de la Nación, mediante el mantenimiento del Estado de Derecho.”

¿Qué son las amenazas y riesgos para el CISEN?

Amenazas

Se definen como amenazas a la Seguridad Nacional, a los fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en



peligro los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado.

De acuerdo con lo que señala la Ley de Seguridad Nacional, se entienden como amenazas a la Seguridad Nacional, actividades relacionadas con:

- Espionaje, sabotaje, terrorismo (incluyendo actividades de financiamiento), rebelión, traición a la patria, genocidio, tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva, y actos en contra de la seguridad de la aviación y la navegación marítima.*
- Actos tendientes a obstaculizar o neutralizar actividades de inteligencia o contrainteligencia.*
- Destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.*
- Interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano y actos que atenten en contra del personal diplomático.*
- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, incluyendo la obstrucción de operaciones militares o navales contra la misma.*
- Acciones tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación.*

Riesgos

Los riesgos a la Seguridad Nacional se refieren a una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que sin tener carácter de amenazas pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional.

La Ley de Seguridad Nacional no establece de manera expresa los riesgos a la Seguridad Nacional, toda vez que no tienen un carácter permanente y se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales por los que atraviesa el país. Adquieren su fundamento en la Agenda Nacional de Riesgos aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN). (CISEN,2014)



CISEN: Diferencias entre amenazas y riesgos a la Seguridad Nacional

Tema	Amenazas	Riesgos
<i>Definición</i>	Se encuentran definidas en la Ley de Seguridad Nacional y son de carácter permanente. Ejemplos: Terrorismo y espionaje	Se definen en la Agenda Nacional de Riesgos por el Consejo de Seguridad Nacional tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional. Se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales. Ejemplos: Terremoto, Tsunami
<i>Efectos</i>	Motivan la autorización de intervención de comunicaciones privadas por parte del Poder Judicial de la Federación, además de orientar las acciones y políticas en materia de Seguridad Nacional. Se crea un seguimiento de inteligencia y contrainteligencia	Orientan la ejecución de la política de Seguridad Nacional desde un punto de vista estratégico sobre la probable ocurrencia de hechos o fenómenos que tengan la capacidad de vulnerar la Seguridad Nacional. Se alertan todos los sistemas de Protección Civil con el apoyo de las fuerzas armadas
<i>Orientación</i>	La noción de las amenazas a la Seguridad Nacional parte de una noción táctica y operativa, orientada a contener, neutralizar o desactivar. Se desactivan las células y se aplica el estado de Derecho y se establecen mecanismo de cooperación internacional	La perspectiva de los riesgos es estratégica, centrada en la disuasión y en la prevención. ² Se desarrollan simulacros preventivos con la población.

Nota: El ejemplo en resaltado (negritas) es del autor.

Sería motivo de otro ensayo actualizar los conceptos de amenaza y riesgo, partiendo de que las amenazas son estructurales y los riesgos coyunturales. Sin embargo, nos ayudan para ir analizando el Concepto de Seguridad Interior en el cuarto punto de este ensayo.



3.- Propuesta de Modelo de Intervención para las fuerzas armadas en la Seguridad del Interior, con base en la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD, por sus siglas en inglés) y su experiencia internacional.

La Historia de México en la Organización de las Naciones Unidas es simbiótica:

México, es uno de los 51 Miembros fundadores de la Organización de las Naciones Unidas. La delegación mexicana estuvo representada por Ezequiel Padilla, Manuel Tello y Francisco Castillo Nájera, quienes firmaron la "Carta de las Naciones Unidas" el 26 de junio de 1945 y el 7 de noviembre de ese mismo año fue admitido a la ONU. Antes de esto México discutió amplias iniciativas relacionadas a las propuestas hechas en Dumbarton Oaks con los países latinoamericanos en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, también conocida como Conferencia de Chapultepec de 1945 (ONU s.f.).

Desde 1950 se creó la Oficina contra las Drogas y Prevención del Delito de la ONU con sede en Viena, Austria. México forma parte de esta Oficina y está obligado a cumplir su mandato, aunque en la práctica no se cumple lo que se establece como la Conferencia que tuvo lugar en la Ciudad de México en 2003 y en la que se firmó la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción".

Recientemente, 15 de julio del 2016, el gobierno, encabezado por Miguel Ángel Mancera firmo un acuerdo de Colaboración entre la ONUDD para el fortalecimiento de estrategias de prevención de la corrupción en la CDMX (UNODC 2016). Sin embargo, el punto más importante para nuestro país son las **Reglas y Normas de las Naciones Unidas en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal**, de la Oficina contra las Drogas y Prevención del Delito de la ONU, que establecen las siguientes esferas de actuación:

- 1. El restablecimiento de una presencia policial civil**
- 2. La elaboración de programas de capacitación policial**
- 3. La reinstauración de la autoridad judicial y del estado de derecho**
- 4. La consolidación de las instituciones públicas, incluidos los marcos jurídicos nacionales y las instituciones judiciales y establecimientos penitenciarios**
- 5. La protección de los testigos de actos delictivos**
- 6. La lucha contra la delincuencia organizada, incluida la trata de personas**

Estos seis puntos de actuación están regulados por La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que entró en vigor el 29 de septiembre de 2003. **Estos**



elementos podrían establecer un marco de referencia para las fuerzas armadas en Seguridad Interior, ya que existe un marco regulatorio internacional, que le daría certeza a la actuación de éstas, ya que la misma ONU establece el periodo de intervención en misiones, con el apoyo de otras organizaciones de la misma ONU (FAO, por sus siglas en inglés, Food and Agriculture Organization, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros). Es decir, no sólo intervienen las fuerzas armadas, sino un conjunto de organismos internacionales que ayudan a restablecer el tejido social dañado por la violencia, el hambre, la guerra, entre otras circunstancias más.

En el caso de México, siguiendo este modelo, sería el Presidente de la República, quién tendría que establecer el objetivo y la misión, así como su tiempo de duración, con la participación de otras Secretarías de Estado, que refuercen el trabajo de las fuerzas armadas, bajo una óptica de Seguridad Humana Integral, con pleno respeto a los Derechos Humanos.

Es decir, el trabajo de las fuerzas armadas se establecería, única y exclusivamente, en estos seis puntos, nunca supliendo de manera permanente el papel de los policías en Materia de Seguridad Pública.

Propuesta de Modelo de Intervención para las fuerzas armadas en la Seguridad del Interior:

Siguiendo el Modelo de la Oficina contra las Drogas y Prevención del Delito de la ONU, las fuerzas armadas sólo podrán ayudar temporalmente al restablecimiento de una policía civil, **con no más de 1 año de duración**, en la que pueda participar en los programas de capacitación de la misma y se restablezca la capacidad judicial y el estado de derecho, protegiendo **sólo las instituciones públicas federales**, entre ellos los centros penitenciarios federales, ofreciendo protección a los testigos de actos delictivos federales y que hayan puesto en riesgo la seguridad nacional (del interior o la defensa del exterior). Por último, sólo participarán en la lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional o que tenga vínculos con el exterior, entre ellos el tráfico y trata de personas de carácter internacional.

De acuerdo a la página web de la Publicación “semáforo delictivo nacional”, organización dedicada a medir el nivel de violencia en el país, el estado con mayor número de homicidios y mayor presencia del Crimen Organizado (nacional y transnacional) corresponde a Guerrero. Tan sólo en el 2016 tuvo 1847 ejecuciones.



Ejemplo de Modelo de Intervención:

En el caso del estado de Guerrero, lugar donde el Crimen Organizado y sus diferentes facciones (Guerreros Unidos, Los Rojos, Los tequileros, entre otros) asolando a la población de la región y a los turistas nacionales y extranjeros que visitan las playas (Acapulco e Ixtapa) y en el caso de Iguala, lugar donde, se dio uno de los sucesos más relevantes para el país, por su trascendencia nacional e internacional: la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, y que han puesto en riesgo la Seguridad del Interior. *¿Cómo podrían intervenir las fuerzas armadas siguiendo el Protocolo de ONUDC? En un cuadro hipotético que las policías estatales fueran destituidas.*

La Secretaría de Marina (SEMAR) tendría la función de coadyuvar capacitando a las nuevas *policías estatales* y supervisando al nuevo personal que se contrate, bajo las más estrictas normas de exigencia profesional y bajo los más estrictos controles de confianza y respeto a los Derechos Humanos.

La Secretaría de la Defensa y la Fuerza Aérea, realizarían labores preventivas y reactivas en el Estado de Guerrero, particularmente en las zonas en las cuáles se estaría poniendo en riesgo la Seguridad del Interior (Instituciones federales y Congreso estatal) y labores disuasivas, junto con la SEMAR, en lugares de alto impacto internacional (playas internacionales, particularmente Acapulco e Ixtapa). El tiempo de estas acciones no podrá pasar de un año, en lo que se preparan los nuevos cuadros policiales estatales y se van integrando a la parte activa. En caso de transcurrir más de un



año, y los resultados no sean los esperados, estabilidad y seguridad institucional, las fuerzas armadas serán apoyadas y luego sustituidas por la Policía Federal.

Las fuerzas armadas en su conjunto *crearán una base de datos*, que permita desarrollar un *sistema de inteligencia y contrainteligencia*, que permitirán tener en el estado de Guerrero, un análisis de los riesgos y amenazas para la Seguridad del Interior, que les permitirá en un futuro tener una prospectiva analítica y evitar cualquier posibilidad de inflexión de la Seguridad del Interior.

El papel de las diversas secretarías del Estado serán vitales para complementar las labores de las fuerzas armadas, Secretaría de Desarrollo Social y programas de bienestar social, Secretaría de Economía y generación de empleos, Secretaría de Turismo y capacitación a la población (Acapulco, Ixtapa, Taxco, Tehuacalco, entre otros), Secretaría de Salud y programas de apoyo médico en región. En otras palabras, no es sólo trabajo de las fuerzas armadas la Seguridad del Interior, es un trabajo multidimensional y que a todas las secretarías del Estado y la misma sociedad civil deben de participar, particularmente los medios de comunicación, con el respeto irrestricto a los Derechos Humanos.

Por último, la labor de las fuerzas armadas tendría que estar respaldada por una Ley del Interior, aprobada por el Congreso y ratificada por el presidente, que contemple la participación de diversas secretarías del Estado, y con el apoyo de la Sociedad Civil, con el pleno respeto a los Derechos Humanos.

En Conclusión:

El concepto de Seguridad Nacional es multidimensional y debe plantear a los Derechos Humanos (DDHH) como un tema esencial del desarrollo nacional y global, ninguna institución del Estado puede quedar al margen de esta nueva construcción conceptual y estratégica.

Aunque en algunas instituciones existe un recelo sobre el tema de los Derechos Humanos, creo y sostengo que no es un problema conceptual, sino de desconocimiento y aplicación, ya que se ha utilizado como propaganda para señalar que en aras de defender a la ciudadanía se utiliza para defender a los delincuentes. El soltar a infractores por un indebido proceso, no es un problema de los DDHH es de quiénes levantaron el acta y la denuncia, y de quiénes se quedaron callados o fueron cómplices de dicha situación.

La mala capacitación en Derechos Humanos, **el mal manejo de éstos por parte** de ministerios públicos, jueces, abogados y en general de la administración pública, han llevado a este falso paradigma. Los DDHH incluyen a todos, entre ellos a las mismas fuerzas armadas. Respetarlos y promoverlos nos garantiza una mejor sociedad y un mejor futuro.



Respecto a la Ley de Seguridad del Interior se propone seguir el Modelo de la Oficina contra las Drogas y Prevención del Delito de la ONU (ONUDD), las fuerzas armadas sólo podrán ayudar temporalmente al restablecimiento de una policía civil, **con no más de 1 año de duración**, en la que pueda participar en los programas de capacitación de la misma y se restablezca la capacidad judicial y el estado de derecho, protegiendo **sólo las instituciones públicas federales**, y sólo participarán en la lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional o que tenga vínculos con el exterior, entre ellos el tráfico y trata de personas. En caso de transcurrir más de un año, y los resultados no sean los esperados, estabilidad y seguridad institucional, las fuerzas armadas serán apoyadas y luego sustituidas por la Policía Federal.

La participación de México en los Operativos de Mantenimiento de la Paz en la ONU y los tratados internacionales firmados por México, entre ellos La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2003), permiten tener la experiencia y la inteligencia para ir depurando el trabajo de las fuerzas armadas en Seguridad del Interior, con un marco regulatorio internacional que la misma ONU ofrece.

México es un país de instituciones, y miembro desde su fundación de las Naciones Unidas, por lo cual se ve obligado al respeto de los Derechos Humanos. Garantizar el cumplimiento del estado de derecho, es garantizar el futuro de nuestro país. Las fuerzas armadas son el aval del pueblo mexicano, sus acciones están orientadas al bienestar general de la sociedad, a la Defensa del Exterior y a la Seguridad del Interior.

**Fuentes:**

LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, recuperado en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169_061114.pdf

Centro de Estudios Superiores Navales. Instituto de Investigaciones Estratégicas, recuperado en:

<http://www.cesnav.edu.mx/ININVESTAM/areas-y-lineas-de-investigacion.html>

Centro de Información de las Naciones Unidas para México

<http://www.cinu.org.mx/onu/mexico.htm>

Centro de Investigación y Seguridad Nacional, 2014, recuperado en:

<http://www.cisen.gob.mx/snSegNal.html>

<http://www.cisen.gob.mx/snAmenazasRiesgos.html>

LEY ORGÁNICA DE LA ARMADA DE MÉXICO, recuperado en :

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249.pdf>

Ley de Seguridad Nacional, DOF 31/01/2005.

Última Reforma: DOF 26/12/2005, Art. 3

Firma de acuerdo entre la ONUDC y el gobierno de la CDMX, 15 de julio del 2016, recuperado en:

https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2016/CDMX_Corrupcion_2016.html

Miranda, Roberto. (20-12- 2013). La seguridad nacional, la seguridad interna y el Estado Mexicano. Crónica. Recuperado en:

<http://www.cronica.com.mx/notas/2013/804404.html>

Oficina contra las Drogas y Prevención del Delito de la ONU (ONUDC), Reglas y Normas de las Naciones Unidas en prevención del delito y justicia penal para los cascos azules. Recuperado en:

https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/peacekeeping_leaflet_S.pdf

Ramos, Alejandro . (08-10-2016). Entrevista de Irma Ortiz. Marco Jurídico que de certeza a la sociedad y a las fuerzas armadas. Revista Siempre. Recuperado en:

<http://www.siempre.com.mx/2016/10/marco-juridico-que-de-certeza-a-la-sociedad-y-a-las-fuerzas-armadas/>

Taracena, Alfonso. (2005.). La verdadera revolución mexicana (1901-1911) Prólogo de José Vasconcelos. México: Porrúa.

Semáforo Delictivo Nacional, recuperado en:

<http://www.semaforo.mx/content/semaforo-delictivo-nacional>