

Democracia y derechos humanos

Llego al punto de convergencia entre temas que interesan a la seguridad y la justicia. Preguntémonos a qué seguridad y a qué justicia nos referimos, no sea que con el pretexto de la paz social incurramos en convulsiones y exabruptos y nos deslicemos por un transitado despeñadero, como ha ocurrido a otras sociedades. Yo me refiero a seguridad y justicia en democracia y con respeto a los derechos humanos, que siempre se hallan en riesgo bajo el ímpetu autoritario. Éste navega con divisas conocidas, como la que proclama que los “derechos humanos son para los humanos derechos”, y acto seguido se erige en supremo juez para resolver quiénes son los derechos y quiénes no lo son. ¡Ay de los excluidos!

Nuestra república ha procurado un régimen democrático donde prevalezcan el respeto y la garantía de los derechos humanos. Si aquel y éstos naufragan, nos hundiremos todos. El esfuerzo colectivo ha traído avances apreciables —aunque subsistan regiones sombrías—, que podrían extraviarse en un santiamén. Para que comience el naufragio bastan una ley errónea, una política desacertada y un movimiento opresivo. En ese trance, el Estado se erigirá en Leviatán —con diploma de defensor de la sociedad— y someterá a los ciudadanos. Sobra decir que nosotros seríamos esos ciudadanos.

En diversos foros se ha elevado la exigencia —que no podemos declinar, sea por convicción, sea por instinto de conservación— de practicar las tareas de seguridad y justicia en el marco del sistema democrático y de los derechos humanos. Invocaré tres ejemplos

aleccionadores, entre muchos que han caracterizado las deliberaciones en el curso de varios lustros y que han salido a la luz en horas recientes.

En la Conferencia promovida por la UNAM en 2010, que ya recordé, se habló de seguridad y justicia en democracia. Para avanzar en esta dirección, la UNAM propuso diseñar una “Política de Estado en los Albores del Tercer Milenio”. Los conceptos rectores fueron seguridad, justicia y democracia, que se condicionan mutuamente. La conferencia culminó en un valioso documento analítico, crítico y propositivo: el Documento-UNAM. Creo necesario rescatar la esencia y muchos lineamientos de ese documento.

Recuerdo la detallada travesía que hizo entonces el rector de la Universidad, José Narro, a quien acompañé para difundir y analizar ideas y propuestas. Nos reunimos con legisladores, juzgadores, dirigentes de partidos políticos, académicos, funcionarios de diversas competencias y representantes de lo que solemos denominar “sociedad civil”. Desembocamos en una reunión en el Alcázar del Castillo de Chapultepec, presidida por el titular del Poder Ejecutivo y similar a otras realizadas en el Casino Militar del Campo Marte. Los resultados, sin voluntad política o visión de estadista, fueron escasos. No puedo menos que evocar la expresión de Hamlet: “palabras, palabras...”.

Con obstinación, hace menos de un año —febrero de 2018—, se llevó a cabo un nuevo encuentro del mismo signo: Segunda Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia: hacia una Política de Estado centrada en los Derechos Humanos, promovida nuevamente por la UNAM, con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se quiso alentar la reflexión de quienes deben librar, en la trinchera más avanzada, la lucha por la seguridad y la justicia.

Como es bien sabido, la “cuestión de los derechos humanos” —con episodios de popularidad e impopularidad, según los vientos que corren y los problemas que imperan— volvió al escenario últimamente, a propósito de la reforma a varios artículos constitucionales para

redefinir y encauzar la Guardia Nacional. De esto me ocuparé *infra*, pero conviene destacar desde ahora que muchos de los argumentos esgrimidos por participantes no gubernamentales —e incluso por algunos de éstos— se concentraron en el temor de que la nueva estrategia militar contra los derechos humanos, como ha ocurrido bajo estrategias precedentes. Así se observa claramente en el propio D2 de los diputados, que debió incorporar este punto —explícitamente, subrayado— en el conjunto de “Conclusiones generales”.

Afortunadamente, el Plan declara que “la tentación de restablecer la legalidad con métodos violatorios de los derechos humanos es absurda, moralmente inaceptable y contraproducente por diversas razones”. Celebro esta declaración y más celebraremos su efectivo cumplimiento. Se ha caído en el error —transmitido a la sociedad por algunos servidores públicos que así justifican su incompetencia— de suponer que nos hallamos frente a un dilema: ¿seguridad o derechos humanos? Si queremos seguridad, sacrificaremos derechos; si queremos derechos, sacrificaremos seguridad. Difícilmente habría una antinomia más falsa y peligrosa. El discurso y la acción deben acreditar —así lo sugiere el Plan, si lo hemos leído bien— que no hay semejante dilema y que queremos y exigimos seguridad y respeto a los derechos.

La seguridad es un derecho humano, proclamado en los textos fundacionales de la era moderna, tanto en Europa como en América, y desde luego en México. El artículo 2o. de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) incluyó la seguridad entre los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, cuya conservación es la finalidad de la asociación política, y el artículo 24 del Decreto Constitucional de Apatzingán (1814) la mencionó entre los derechos cuyo goce traería consigo la felicidad del pueblo “y de cada uno de los ciudadanos”; derechos cuya conservación “es el objeto de la institución de los gobiernos, y el único fin de las asociaciones políticas”.

En este marco podemos establecer a qué aludimos cuando hablamos de seguridad, un concepto que los juristas y la generalidad de los ciudadanos utilizamos con significados

diversos. La seguridad es un valor al que sirve el derecho, subordinado a la justicia; el orden jurídico “surge primeramente [bajo el] impulso de una urgencia de seguridad”, señaló el profesor de la Facultad de Derecho, Luis Recaséns Siches. La seguridad es un valor “funcional” del derecho. Recogida esa pretensión axiológica y práctica, hay que establecer las diversas dimensiones o vertientes de la seguridad que atiende el orden jurídico y que garantiza —o se propone garantizar— el Estado: jurídica, pública, nacional, interior, ciudadana y humana.

El deslinde nos ha desvelado en los últimos años. En la exposición de motivos de la Iniciativa del 19 de noviembre de 2018 se indicó que la llamada “guerra” contra las drogas y el crimen organizado “llevó a la indebida confusión de los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública”. El acento se cargó generalmente en las referencias a la seguridad pública y, de forma reciente, a la seguridad interior, con intenso debate, que culminó en una ley cuestionable y cuestionada, cuya inconstitucionalidad declaró la Suprema Corte de Justicia. Fue menor el acento sobre las vertientes ciudadana y humana.

Son relevantes todas las expresiones de la seguridad, pero ahora —en el filo de la navaja sobre la que caminamos y al borde de las grandes decisiones que hemos adoptado— es indispensable destacar la seguridad humana, que abarca a las restantes, transita de la atención concentrada en el Estado a la brindada a las personas y garantiza el mayor ejercicio posible de los derechos y las libertades del individuo. Esa expresión de la seguridad —receptora de las otras, impulsora del Estado democrático— merecería una referencia constitucional: mascarón de proa.

En los hechos, la creciente preocupación (mundial) por la seguridad ha llevado a introducir medidas cada vez más rigurosas en el control de la conducta individual y colectiva, injerencias frecuentes, limitaciones a la libertad y reducción de las garantías, que han dividido a la sociedad: de una parte, el apoyo a tales restricciones motivado por frecuentes y gravísimos atentados criminales; de la otra, resistencia contra el deterioro de los principios y las prácticas de la libertad y la democracia.

Reiteraré anteriores expresiones: a la vista de la inseguridad que campea, es natural que cundan la desesperación y la exasperación en grandes sectores de la sociedad, hasta alcanzarla en su totalidad, y que se reclamen soluciones puntuales e inmediatas frente al asedio de la criminalidad. Una desembocadura de la exasperación es el castigo político, que se vuelca en los procesos electorales; otro, la justicia por propia mano a través de vengadores solitarios —celebrados por la sociedad—, muchedumbres ejecutoras, grupos de autodefensa. Aunque de esto me ocuparé más adelante.

Ante la criminalidad, el Estado se vale del sistema penal, que el liberalismo colocó en la retaguardia de los instrumentos de control social. En cambio, el Estado con vocación autoritaria —acuciado por su ineficacia y movido por el justo clamor social— ubica al sistema penal en la vanguardia y lo maneja como factor de buen gobierno, ignorando la esencia democrática de la gobernabilidad.

La reacción del poder público puede tomar un rumbo ominoso: la “mano dura” —insisto, recogiendo previas consideraciones—, que no sólo consiste en el desbordamiento de la represión *de facto*, sino en reformas normativas estériles y extravagantes, como la multiplicación de conductas tipificadas, la exacerbación de las penas, el descrédito de las garantías; en fin, el abandono de progresos y de principios, trabajosamente logrados en el curso de muchos años, y que se desvanecen en poco tiempo. Se dice: gobiérnese con el Código Penal en la mano, breviario del gobernante.

La seguridad no figuró explícitamente en la Constitución de 1917. En los años noventa el clamor nacional por la inseguridad rampante, que obligó a constituir un Consejo Nacional, también incluyó el tema en el texto constitucional. ¿A quién compete proveer seguridad? Se repuso: es función de todos los órdenes del Estado mexicano. Desde entonces no hemos dejado de aludir a la seguridad. Sin embargo, también aquí —reiteraré— conviene aclarar que nos referimos a la seguridad en su concepción más profunda y ambiciosa: seguridad humana,

que es, precisamente, diferente de la seguridad jurídica —aunque emparente con ésta— y va mucho más lejos que otras vertientes de la seguridad: pública, nacional, ciudadana e interior. Éstas no bastan; se requiere la humana, mencionada en ocasiones, pero todavía no alojada explícitamente en los compromisos del Estado. Pudo llegar en la reforma constitucional de 2019; sin embargo, no llegó.

En esta misma línea de convicción observé, a propósito de la reforma al artículo 21 constitucional en materia de seguridad pública —y a la participación del Ministerio Público (MP) en esta tarea—, que “cada vez se ve más claramente que la seguridad pública no sólo puede ser entendida bajo un enfoque policial, como la seguridad nacional no puede serlo bajo un enfoque exclusivamente militar, sino debe examinarse a la luz de otros elementos. Estos son políticos, sociales, culturales, económicos”. Acierta el Plan al destacar esos factores —extrapoliciales y extrapenales— de la seguridad.

Los desaciertos y los resultados de la estrategia para combatir el crimen seguida en esta última década constan en el Plan de 2018 y en el proceso de reforma constitucional, e igualmente figuran en éste las denuncias sobre ciertos efectos de dicha estrategia. Por ejemplo, la Iniciativa de los diputados critica las acciones desarrolladas por los gobiernos federales que antecedieron al actual. La exposición de motivos señala que aquellos gobiernos

...se enfrascaron en una lógica de guerra que agravó la inseguridad ciudadana, generó una catástrofe de derechos humanos y, paradójicamente, fortaleció a la delincuencia al impulsar a los grupos delictivos a diversificar y extender sus actividades y al provocar la atomización de los grandes cárteles en pequeñas células dispersas por buena parte del territorio nacional.