

Ciento un fuegos: Ley de Seguridad Nacional

Las repercusiones diplomáticas aún no terminan en el incidente generado entre Estados Unidos y México por la detención del general Salvador Cienfuegos en aquel país. Durante las últimas semanas se dio la aprobación *fast-track* de un proyecto de iniciativa de reforma a la *Ley de Seguridad Nacional*, presentado por el Ejecutivo federal, la cual añade el título: "Cooperación con los gobiernos extranjeros en materia de seguridad que contribuyan a preservar la seguridad nacional", bajo el cual se busca regular la actuación de los agentes extranjeros en México.

Este tipo de regulación no es nueva. Ya existía en la normatividad mexicana lo que comúnmente se denomina las "Reglas del 92: Acuerdo de las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y de la Procuraduría General de la República, que establece las normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de gobiernos extranjeros que, en su país, tienen a su cargo funciones de policía, de inspección o vigilancia", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de julio de 1992. Esta normatividad derivó de otro enfrentamiento diplomático entre Estados Unidos y México por la actuación extraterritorial de agentes estadounidenses que derivó en el secuestro trasfronterizo del doctor Álvarez Machain, a quién se le acusaba de haber participado en la

tortura y asesinato del agente de la DEA acreditado en México, Enrique Camarena.

La nueva reforma a la *Ley de Seguridad Nacional* se caracteriza por cuatro cuestiones principales: primero, eleva al rango de ley las restricciones operativas para agentes extranjeros; segundo, reitera la prohibición de actividades adicionales a la de intercambio de información con autoridades mexicanas; tercero, unilateralmente declara que no se le reconocerá inmunidad a los agentes extranjeros que ejerzan funciones policiales, y cuarto, obliga a que las autoridades extranjeras presenten un informe periódico a la Secretaría de Relaciones Exteriores y de Seguridad y Protección Ciudadana.

La reforma a la *Ley de Seguridad Nacional* es calificada, por algunos, como un refrendo al respeto a la soberanía nacional y al principio de no intervención. Bajo esta perspectiva, el Estado mexicano cuenta con plena soberanía e independencia para regular todas las actividades que se realizan en su territorio, incluyendo la regulación de agentes extranjeros. Esta visión parte de la idea romántica que la soberanía nacional sigue siendo absoluta, que los Estados son libres de comportarse a placer, que el sistema jurídico nacional se encuentra aislado del sistema internacional, y que de un simple plumazo se puede eliminar el derecho internacional. La realidad es diferente.



Operatividad de agentes extranjeros

De la reforma, lo que más llama la atención es el artículo 72, el cual señala que “los agentes extranjeros no tendrán ninguna inmunidad en caso de incurrir en la comisión de delitos o infracciones o por infringir las disposiciones normativas que prohíben a los extranjeros el ejercicio de funciones reservadas a las autoridades mexicanas”. El problema *ab initio* de este artículo yace en la falsa creencia que la inmunidad que se otorga a los agentes extranjeros es en todos los casos de carácter funcional (*i.e.* inmunidad respecto a las actividades propias de su encargo). En otras palabras, el artículo 72 parte del paradigma que todos los agentes extranjeros con funciones policíacas serán acreditados como funcionarios consulares.

En la práctica, la mayoría de los Estados con programas de actuación extraterritorial en materia penal buscan acreditar a sus agentes como personal diplomático con la finalidad de brindarles la mayor protección en su misión. La diferencia entre la acreditación como agente diplomático o funcionario consular en materia de privilegios e inmunidades yace en el hecho que los diplomáticos cuentan con

inmunidad personal (*i.e.* para todo tipo de actividades, inclusive para aquellas fuera de sus funciones) e inviolabilidad personal absoluta (*i.e.* en ninguna circunstancia puede ser arrestado por las autoridades del Estado receptor); en cambio, los cónsules solamente cuentan con inmunidad funcional (*i.e.* relacionada a sus funciones oficiales) y su inviolabilidad personal no cubre la comisión de delitos graves cuando existe una orden de aprehensión judicial en su contra.

Asimismo, hay tener en mente que, gracias a este esquema de privilegios e inmunidades, los agentes diplomáticos han fungido históricamente como los espías por excelencia. Lo anterior significa que difícilmente cuando existe una misión en concreto el Estado enviante declarará la misión real del agente diplomático ante el Estado receptor. De igual forma, la actuación extraterritorial de los Estados no siempre queda circunscrita al empleo de sus agentes diplomáticos o extranjeros.

Como toda normatividad legal, la *Ley de Seguridad Nacional* se enfoca a hechos virtuales que pueden llegar a no coincidir con la realidad, ya que han sido simplificados e idealizados. De ahí que

el enfoque a agentes extranjeros acreditados en México sea una visión meramente parcial alejada de la complejidad de la realidad donde la actuación extraterritorial de agentes extranjeros se da de cinco formas: primero, actuación bajo una acreditación oficial (diplomático o cónsul), que es justamente la que aborda la reforma a la *Ley de Seguridad Nacional*; segundo, actuación autorizada bajo el amparo de una petición de cooperación derivada de un tratado de asistencia jurídica mutua (e.g. como en el caso del asesinato de la familia LeBaron, donde el FBI coadyuvó en las investigaciones); tercero, actuación *sui generis* para un caso en concreto con anuencia de las autoridades nacionales (i.e. que una autoridad extranjera se interne a territorio nacional *ex profeso* para realizar una operación conjunta o independiente con anuencia de autoridades mexicanas locales, estatales o federales, como comúnmente acontece en la franja fronteriza); cuarto, actuación sin conocimiento o autorización de las autoridades nacionales (e.g. el secuestro trasfronterizo del doctor Álvarez Machain); quinto, toda la actuación se lleva a cabo desde el extranjero hacia un objetivo mexicano sin la coordinación con las autoridades mexicanas y simplemente se espera a que la persona se interne a Estados Unidos para ser detenido (e.g. la operación Casablanca, detenciones de altos funcionarios mexicanos).

Difícilmente se logrará que los agentes extranjeros sean acreditados como funcionarios consulares, por lo que cualquier intento de aplicar el artículo 72 de la *Ley de Seguridad Nacional* a aquellos acreditados como agentes diplomáticos irremediablemente resultará en la violación de las obligaciones de derecho internacional aceptadas por el Estado mexicano.

Derecho mexicano vis-à-vis Derecho internacional

En el caso *Inmunidades y Procedimientos Penales* entre Guinea Ecuatorial y Francia, la Corte Internacional de Justicia señaló, en su sentencia del 11 de diciembre, que los privilegios e inmunidades diplomáticos son una restricción clara y directa a la

soberanía del Estado receptor impuesta por el régimen de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, la cual impone obligaciones onerosas las cuales tienen como finalidad fomentar las relaciones de amistad entre las naciones.

En otras palabras, si el Estado receptor no desea la presencia de un agente diplomático tiene la potestad para declararlo *persona non grata*, pero en ningún momento está habilitado por el Derecho internacional a desconocer o limitar de forma unilateral las inmunidades del agente diplomático extranjero.

Siguiendo el criterio que la Corte Internacional de Justicia empleó en el caso entre Guinea Ecuatorial y Francia, el artículo 72 de la *Ley de Seguridad Nacional* no pasan el mínimo escrutinio legal a la luz del Derecho internacional. A parte de que podría contravenir a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, el desconocimiento de las inmunidades diplomáticas a un agente diplomático extranjero, aun cuando este haya cometido un ilícito a la luz del sistema jurídico mexicano, constituye un acción arbitraria y discriminatoria por parte del Estado mexicano. Arbitraria porque sin ninguna razón, y de forma unilateral, desconoce el régimen legal internacional hacia todos los Estados extranjeros con personal diplomático acreditado en México; y discriminatoria, porque claramente hace una distinción entre los agentes diplomáticos que ejercen funciones de procuración de justicia y los demás miembros de la misión diplomática.

Conclusión

Por lo general, muchas de las declaraciones interpretativas que los Estados realizan al suscribir un tratado o convenio internacional; muchos de los discursos que se realizan al inicio de la sesión anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y algunos enfrentamientos diplomáticos no tienen como destinatarios reales a otros Estados o autoridades extranjeras. Su destinatario real es la propia población civil. Son meras coreografías simbólicas

para que las autoridades se congratulen ante su población de haber puesto en su lugar a un tercer Estado, de no haber permitido que se vulnera la soberanía nacional o para defender la dignidad nacional.

Grosso modo, la reforma a la *Ley de Seguridad Nacional* debe ser vista como un pronunciamiento político para refrendar la posición histórica del Estado mexicano de defender el respeto irrestricto a la soberanía nacional y al principio de no intervención a los asuntos internos de los Estados. La ley presenta grandes dificultades operativas, las cuales encuentran más su lugar en una discursiva histórica que en la realidad actual.

En su justo medio, la reforma a la *Ley de Seguridad Nacional* sin duda perpetúa la idea romántica del principio absoluto de la soberanía nacional, mientras que puede ponerla en disonancia con su práctica diaria. Sin duda alguna, las reformas a la *Ley de Seguridad Nacional* sufrirán el destino de muchas otras leyes en México: su no aplicación. 🇲🇽



* Doctor en Derecho y diplomático de carrera experto en Derecho internacional. Twitter: @VE_Corzo.

** Experto en arbitraje internacional, acreditado para ejercer en México y en Estados Unidos. Twitter: @EE_Corzo.



¿Ya sigues nuestras
redes
sociales?

el mundo del
Abogado



mundodelabogado



El Mundo del Abogado



mundodelabogado