

La sociedad civil frente a la militarización de la seguridad pública en México

México vive una espiral de violencia alimentada por el crimen organizado, la respuesta militarista implementada desde el Estado y la penetración delictiva de las instituciones públicas. El artículo da cuenta de este fenómeno y analiza dos respuestas: la reacción de la sociedad, que se organiza para enfrentar el problema aunque sin apoyo de las autoridades; y las solicitudes de asilo político, que en algunos casos son consecuencia del acoso que sufren quienes resisten el aumento de la violencia y que impactan en las relaciones diplomáticas, en particular con Estados Unidos y Canadá. Solo un cambio de estrategia, que excluya la militarización de la seguridad, junto con un compromiso trilateral con participación de la sociedad civil, puede modificar esta preocupante situación.

**Laura Loeza Reyes /
Mariana Pérez-Levesque**

■ **Introducción**

La violencia política ejercida por el Estado contra la población a través de las fuerzas encargadas de salvaguardar la seguridad y el orden, en el marco de la política de combate al crimen organizado, ha desencadenado una

Laura Loeza Reyes: investigadora del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Mariana Pérez-Levesque: estudiante de la Maestría en Ciencia Política, Universidad de Montreal, Canadá.

Palabras claves: seguridad, violencia, sociedad civil, Estado, México.

espiral de criminalidad en México. Para tratar de comprender este fenómeno, procederemos a analizar tres factores. Primeramente, la pertinencia y la eficacia de la política instrumentada por el Poder Ejecutivo federal; enseguida, el comportamiento de la sociedad y de los gobernantes, considerados como dos procesos claramente diferenciados y opuestos; y finalmente el impacto de esta situación en las relaciones diplomáticas y comerciales de México con sus dos socios en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Estados Unidos y Canadá.

La ineficacia de la política de seguridad ha sido ampliamente demostrada: el uso de la fuerza como única medida solo puede desencadenar más violencia. Respecto al segundo tema propuesto, es importante señalar que la población desaprueba esa política. Nuestra hipótesis es que nos encontramos ante un problema de correlación de fuerzas, ya que las expresiones sociales que se oponen a la violencia política están en desventaja frente al crimen organizado y las autoridades que controlan las instituciones públicas. Y se trata al mismo tiempo de un problema de representación política ya que, como consecuencia de la pérdida de autonomía del Instituto Federal Electoral y del aumento del índice de abstención, los gobernantes a menudo no representan realmente las preferencias del electorado¹. Ante la dificultad para obtener consensos en el Congreso², el presidente ha recurrido al autoritarismo para gobernar, sin reconocer interlocutores, por lo que existe poca comunicación entre la sociedad y las autoridades. Se trata entonces de un problema que concierne la calidad de la democracia, que incluye un desequilibrio entre el Ejecutivo y los demás poderes del Estado, la criminalización del disenso y la supresión de algunas garantías individuales en las zonas con mayor presencia del narcotráfico, como el derecho a la libre asociación y al libre tránsito.

En ese sentido, lejos de detener la espiral de violencia, la militarización de la seguridad pública ha sido en detrimento de la consolidación de la democracia y el buen gobierno. Y lejos de resolver la impunidad, la corrupción y la falta de transparencia que rigen las instituciones responsables de la seguridad pública, ha contribuido a perpetuar dichos problemas.

1. Al respecto, es elocuente el porcentaje de abstención y votos nulos expresados en las últimas elecciones para diputados en julio de 2009.

2. Actualmente el partido del cual proviene el titular del Poder Ejecutivo no tiene la mayoría en el Congreso, por lo que requiere mucho trabajo de cabildeo y alianzas para lograr que se aprueben sus iniciativas legislativas.

■ La política de Felipe Calderón en el marco de la Convención de Palermo³

Un estudio realizado en 107 países por Edgardo Buscaglia demuestra que el fracaso de la estrategia de Felipe Calderón para combatir el crimen organizado radica en que se ha centrado exclusivamente en el uso de la fuerza. De acuerdo con el especialista, la delincuencia organizada opera a partir de cuatro ejes –político, patrimonial, paramilitar-operativo y social– en torno de los cuales construye redes que le permiten penetrar simultáneamente en la sociedad, las instituciones y la estructura económica. Estas redes articulan 25 crímenes tipificados por la Convención de Palermo⁴, que van desde la piratería hasta la trata de personas. La estrategia acordada por la Convención, de la cual el gobierno mexicano es signatario, recomienda actuar simultáneamente sobre los cuatro ejes.

En México, la penetración del crimen organizado en la sociedad es resultado de que el Estado no cumple las funciones básicas que debe cumplir y que aseguran la gobernabilidad: la garantía del bienestar económico y cultural de la población y la salvaguarda de la seguridad y el orden público. Esta situación les ha permitido a las organizaciones criminales construir una red de lealtad social sobre la base de un discurso benefactor con el que argumentan estar protegiendo a la población de otras organizaciones criminales, en una estrategia de «autodefensa» similar a la utilizada por las Autodefensas Unidas de Colombia, así como mediante la provisión de servicios públicos (infraestructura, créditos para la producción, escuelas, iglesias, intervención para la resolución de conflictos); es decir, garantías que el Estado no ofrece. De esta manera, han logrado expandirse territorialmente en el país.

La falta de políticas de prevención hace a la población de bajos recursos altamente susceptible de ser cooptada por estas organizaciones. Además, a los déficits de desarrollo existentes se ha sumado, en el último tiempo, la desviación de más y más recursos públicos para financiar la creación de policías. En efecto, entre 2006 y 2010 el presupuesto destinado a la seguridad pública aumentó 249,7%, mientras que el destinado a salud y empleo se incrementó

3. Esta sección ha sido redactada sobre la base de dos entrevistas realizadas por Carmen Aristegui a Edgardo Buscaglia: CNN en español, 13/7/2009, <www.dailymotion.com/video/x23ivx_aristeguientrevistabuscagliamafiame_politics CNN en español> y mvs radio, Primera Edición, 13/7/2009, <www.youtube.com/watch?v=JlFtdk4r-0k>.

4. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en Palermo, Italia, 2000, <www.unodc.org/unodc/crime_cicp_convention.html>.

112,2% y el de previsión social, 12,7%⁵. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en 2009 el número de pobres había disminuido en toda América Latina salvo en México, donde la pobreza aumentó 3,1%⁶. El hecho de que en México no se estén atacando las redes patrimoniales y políticas de la delincuencia organizada les permite a estos grupos movilizar su patrimonio para responder con más fuerza a la violencia del Estado. Así se genera un círculo vicioso en el que la violencia y la corrupción generan más violencia y más corrupción.

Por otra parte, el Poder Legislativo carece de una comisión que le permita llamar al director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional a rendir cuentas respecto a los procesos operativos que se llevan a cabo para impedir que se cometan abusos contra la población. En relación con la transparencia, dado que en México no existe una tradición legislativa en materia de defensa –el Poder Legislativo se limita a aprobar o desaprobado los presupuestos elevados por el Ejecutivo–, el Ejército no rinde cuentas ante el Congreso⁷. En la práctica, entonces, el Ejército es políticamente autónomo y funciona de acuerdo con sus objetivos e intereses, más allá de los objetivos civiles. Tampoco existe un servicio de inteligencia que provea al Ejecutivo de información para la toma de decisiones, lo cual permitiría conocer la infiltración del crimen organizado en las instituciones del Estado.

**En la práctica el Ejército
es políticamente
autónomo y funciona
de acuerdo con sus objetivos
e intereses, más allá
de los objetivos civiles ■**

Respecto a los derechos humanos, la Constitución estipula que los militares que los violan –incluyendo la tortura y las agresiones sexuales– deben ser sometidos a una corte marcial, lo que hace a la Armada impermeable a la justicia civil⁸. Como consecuencia, el número de denuncias registradas por

5. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: «Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006-2010», México.

6. Cepal: *Panorama social de América Latina 2009*, Cepal / Naciones Unidas, noviembre de 2009.

7. Marcos Pablo Moloeznik Gruer: «Militarización de la seguridad pública, autonomía de las Fuerzas Armadas e imperativo de la reforma militar en México» en *El Cotidiano* vol. 22 N° 146, 11-12/2007, p. 103.

8. Cuando los militares violan los derechos humanos quedan sujetos a la jurisdicción del sistema militar de justicia. Sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 13, establece que la jurisdicción militar se encargará solamente de «las ofensas contra la disciplina militar». El Código de Justicia Militar contiene una noción más amplia de dichas ofensas, que incluyen «las ofensas de orden común o federal», cuando estas sean cometidas por el personal militar en servicio. Ver Código de Justicia Militar, artículo 57.

la Comisión Nacional de Derechos Humanos contra miembros de las Fuerzas Armadas ha aumentado durante los últimos dos años, llegando a 1.230 en 2008⁹. Paralelamente, el dinero de la droga y la corrupción representa una alternativa para los policías y los militares, en general pertenecientes a sectores sociales económicamente desfavorecidos¹⁰. La investigación de Elena Azaola demuestra que el sistema de corrupción de la policía se inicia en la misma academia bajo el impulso de los instructores y profesores¹¹.

Esta falta de control se expresa en las deserciones de militares registradas por la Secretaría de la Defensa Nacional. De acuerdo con Marcos Moloeznik, entre 2000 y 2006 esta Secretaría experimentó 123.218 deserciones¹². Estos datos demuestran las malas condiciones financieras y políticas existentes en la institución.

En la investigación ya citada, Buscaglia demuestra que el crimen organizado expande sus funciones operativas gracias a la infiltración, la captura y la feudalización de los Estados. Para responder a esta estrategia, la Convención de Palermo aconseja no usar la fuerza ni disolver las instituciones que han sido infiltradas, sino pactar con los actores sociales involucrados (como los partidos políticos) para que ellos mismos las depuren. Esta estrategia, que ha resultado exitosa en otros países, enfrenta, en el caso de México, el problema de la descentralización administrativa. Además, el Instituto Federal Electoral tendría que controlar y sancionar a los partidos cuando incurren en delitos electorales. Esto es más fácil de lograr en el marco de un Estado de derecho¹³.

9. Informe Anual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, <www.cndh.org.mx>.

10. En enero de 2010, el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, reconoció que cerca de 60% de los policías municipales recibía un salario mensual inferior a 4.000 pesos y 38,4%, inferior a los 10.000 pesos. Por otra parte, el salario mensual de base de los soldados era de 194 dólares en 2006, mientras que el de los militares localizados en la frontera con EEUU era de 394 dólares. Ver Guillermo Ríos: «Deplorables salarios de los policías: SSP» en *El Sol de México*, 22/1/2010, disponible en <www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1488394.html>; Jorge Alejandro Medellín: «Aumentará 3,5% salario base de soldados» en *El Universal*, 8/12/2006, disponible en <www.eluniversal.com.mx/notas/392800.html>.

11. *Imagen y autoimagen de la policía de la Ciudad de México*, Flasad / Ciesas / Ediciones Coyoacán, México, DF, 2006.

12. M.P. Moloeznik Gruer: «Sistema de defensa, Fuerzas Armadas y profesión militar» en Raúl Benítez Manaut et al. (eds.): *Atlas de la seguridad y la defensa de México*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, DF, 2009, p. 58.

13. Entendido como «la existencia de un gobierno de leyes en el que el principio que rige la acción de las autoridades de gobierno es el apego a la legalidad en su acción». Arturo Alvarado y Diane Davis: «Cambio político, inseguridad pública y deterioro del Estado de derecho en México» en *Estudios Sociológicos* vol. XIX N° 55, 2001, pp. 239-245, citando a Samuel González Ruiz, Ernesto López Portillo y Arturo Yáñez: *Seguridad pública en México, problemas, perspectivas, propuestas*, UNAM, México, DF, 1994, p. 49. De acuerdo con Alvarado y Davis, esta definición debe incluir el respeto a las personas en sus bienes y derechos humanos y la existencia de un mecanismo de resolución de controversias entre los ciudadanos y el Estado, con el fin de evitar la arbitrariedad de la autoridad contra el ciudadano. Ver A. Alvarado y D. Davis: ob. cit., pp. 240-241.

El sistema de inteligencia financiera debe identificar a las personas que están apoyando a la delincuencia organizada. De acuerdo con Buscaglia, esta ha infiltrado 72% de los negocios legalmente constituidos en México, lo que lo coloca entre los cinco países con mayor presencia del crimen organizado del mundo.

■ La respuesta de la sociedad civil

En este escenario político, la violencia afecta a los diferentes sectores sociales de manera diferenciada. La población más rica y los sectores medios son más susceptibles a los secuestros y la extorsión, pero pueden contratar servicios de seguridad privada, que han proliferado en los últimos años y que son reconocidos por la nueva ley del Sistema General de Seguridad Pública¹⁴ como auxiliares de dicha función. La población más desfavorecida es la más desprotegida legalmente. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) denunció este hecho y señaló que, por ejemplo, «a los choferes y a los familiares de quienes habían muerto acompañando a los ricos no los atendían. Solo atendían a la población de altos ingresos»¹⁵. En situaciones extremas, la población opta por crear un «sistema alternativo de justicia», a veces ayudado por la delincuencia organizada y propicio al ajuste de cuentas personal.

**En este escenario político,
la violencia afecta a los
diferentes sectores sociales
de manera diferenciada.
La población más
desfavorecida es la más
desprotegida legalmente ■**

Esto explica la existencia de formas variadas y no necesariamente articuladas de respuesta de la sociedad civil, que buscan resolver lo que el Estado no resuelve. Podemos identificar tres formas de respuesta de la población: no denunciar cuando se es víctima de la delincuencia organizada o de los abusos de los servidores públicos; organizarse para denunciar y resistir estas formas de violencia; y solicitar asilo político en otro país.

De estas tres expresiones, solo la segunda puede considerarse como una respuesta de la sociedad civil, en el sentido estricto del término, porque implica la expresión organizada de la sociedad. Las otras dos son respuestas

14. Título Décimo Tercero, «De los servicios privados de seguridad».

15. Entrevista a Emilio Álvarez Icaza, *ex-ombudsman* de la Ciudad de México, realizada por Laura Loeza, 23 de diciembre de 2009.

individuales, pero igualmente importantes en la medida en que influyen en los procesos políticos nacionales e internacionales. La decisión de no denunciar se explica por la impunidad de la que goza la delincuencia organizada como resultado de su capacidad de infiltrar las instituciones públicas y de la falta de voluntad política del Estado para proteger a los denunciantes, incluso a los testigos protegidos. En 2006, según una investigación, solo 31,6% de los delitos serios o muy serios fueron denunciados¹⁶. La no denuncia reproduce la impunidad y la violencia.

En cuanto a la otra alternativa, la solicitud de asilo político, está generando tensiones en las relaciones diplomáticas y comerciales con EEUU y Canadá. Entre 2005 y 2009 hubo una baja significativa de la inversión extranjera directa en México y una ralentización del crecimiento económico. De acuerdo con el Informe Global de Competitividad 2009-2010¹⁷, la competitividad de las empresas mexicanas se ve fuertemente afectada por la ineficacia burocrática gubernamental, la corrupción, los crímenes y los robos, la débil consolidación de la democracia y la ausencia de un Estado de derecho. Dado que el perfil de los mexicanos que solicitan asilo es novedoso, el tratamiento que se les está dando en EEUU y Canadá agrava seriamente la situación de los solicitantes y de la población mexicana, principalmente la que se organiza para resistir la violencia política y el crimen organizado. En Canadá, el número de mexicanos solicitantes de asilo por motivos humanitarios y políticos casi se triplicó entre 2004 y 2008¹⁸.

En las siguientes secciones nos ocupamos de las respuestas de la sociedad civil y, más adelante, de las solicitudes de asilo.

■ Respuestas de la sociedad civil: derechos humanos y calidad de la democracia

Existen múltiples indicadores de que la sociedad está movilizándose para la solución de la violencia, a pesar del mal ejemplo que reciben de

16. CIDE-Seguridad Ciudadana: «Indicadores de atención a víctimas» en *Índices de desempeño del sistema de seguridad pública y justicia penal*, CIDE-Seguridad Ciudadana, México, DF, 2008, pp. 12-13, citado por Gustavo Fondevila: «Ministerios Públicos e investigación criminal en la Ciudad de México», en R. Benítez Manaut et al. (eds.): ob. cit., pp. 87-89.

17. Foro Económico Mundial: *The Global Competitiveness Report 2009-2010*, Ginebra, 2009, disponible en <www.weforum.org/pdf/gcr09/gcr20092010fullreport.pdf>.

18. El número de mexicanos solicitantes de asilo político pasó de 6.874 en 2004 a 17.937 en 2008; mientras que el de tipo humanitario pasó de 2.819 en 2004 a 9.385 en 2008. Ver Citoyenneté et Immigration Canada: *Faits et Chiffres 2008: Aperçu de l'immigration*, <www.cic.gc.ca/francais/ressources/statistiques/menu-faits.asp>.

los gobernantes y los legisladores. Es importante destacar el trabajo intenso y cotidiano de una miríada de organizaciones no gubernamentales (ONG) para tratar de enfrentar la problemática, denunciar y luchar contra la impunidad. En el nivel local existen las policías comunitarias, que son reivindicaciones autonómicas de los pueblos originarios, basadas en los sistemas tradicionales de cargos, así como las organizaciones comunitarias que difunden valores y prácticas cívicas en el espacio público, con o sin el apoyo de ONG.

Pero el gobierno, lejos de fomentarlas, tal como establecen los tratados internacionales que México ha firmado, ha respondido a estas expresiones con la represión. Esto ha llegado a punto tal que actualmente se habla de una política de «criminalización de la protesta social» como forma de manejar el disenso, que es resultado de la laxitud con la que se aplica el término «delincuencia organizada»¹⁹. La aplicación del término con criterios estrictamente políticos explica que los activistas y los periodistas sean quienes más asesinatos políticos sufren actualmente en México.

Los informes de los organismos autónomos que defienden los derechos humanos demuestran que los sectores económicamente más desfavorecidos, sobre todo las comunidades campesinas e indígenas y los miembros de sindicatos, son los que más sufren violaciones de derechos humanos, en particular cuando reivindican derechos o denuncian injusticias, por ejemplo cuando se organizan para oponerse a proyectos que atentan contra su entorno y medio de vida.

La correlación de fuerzas entre las organizaciones de la sociedad civil (sobre todo aquellas que se dedican a la defensa de los derechos humanos) y las autoridades y el crimen organizado, a quienes se enfrentan simultáneamente, es

Los informes de los organismos autónomos que defienden los derechos humanos demuestran que los sectores económicamente más desfavorecidos, sobre todo las comunidades campesinas e indígenas y los miembros de sindicatos, son los que más sufren violaciones de derechos humanos ■

19. De acuerdo con el Artículo 2 de la Convención de Palermo, «por ‘grupo delictivo organizado’ se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material».

asimétrica. El sistema de justicia no asiste a las organizaciones. Las recomendaciones constantes de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos son sistemáticamente desatendidas por las autoridades en todos los niveles (del local al federal), y es el gobierno federal el que las desoye más flagrantemente²⁰. Un ejemplo: cuando se lo cuestionó acerca de la relación entre su política de seguridad y la violación a los derechos humanos, Felipe Calderón respondió: «Los costos asociados a combatir la inseguridad con determinación son siempre menores, abismalmente menores, que los costos asociados a simplemente dejar pasar a la criminalidad y que esta se adueñe de los espacios y de las decisiones de los mexicanos»²¹. Es decir, el monopolio de la fuerza es un objetivo que prima sobre la preservación de los derechos humanos y la consolidación de la democracia. Pero, lejos de limitarse a una declaración, esta estrategia se sustenta en muchos dispositivos legales implementados por el gobierno. Entre ellos, la elevación a rango constitucional de la figura del arraigo; el otorgamiento de facultades al Ministerio Público para ordenar, en casos de delincuencia organizada, la realización de arraigos, cateos e intervenciones telefónicas, con revisión judicial posterior; la creación de una base de datos de las personas que denuncien hechos relacionados con el crimen organizado;

**Salvo raras excepciones,
las comisiones estatales
de derechos humanos
se han alineado con
las políticas del gobierno
federal, minimizando
en sus declaraciones la
dimensión de la problemática
y fomentando de esta
manera la impunidad ■**

la excepción a la garantía individual de solicitar que la pena sea cumplida en el domicilio del condenado cuando se trate de delincuencia organizada; la autorización a la policía para realizar cateos domiciliarios en caso de delito²².

Salvo raras excepciones, las comisiones estatales de derechos humanos se han alineado con las políticas del gobierno federal, minimizando en sus declaraciones la dimensión de la problemática y fomentando de esta manera

20. Al respecto pueden citarse numerosos hechos. En 2008, haciendo uso de sus facultades, Felipe Calderón pospuso la visita del Relator Especial para Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias de la Organización de las Naciones Unidas, Philip Alston, y clasificó por 12 años un reciente informe de este organismo sobre la tortura en el país. Tampoco se autorizó la publicación de un informe sobre el cumplimiento del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, que permitiría a las ONG mexicanas presentar su propio informe. Jorge Carrasco Araizaga: «Calderón rechaza la supervisión de la ONU» en *Proceso* N° 1733, 17/1/2010, p. 24.

21. Extractos de la entrevista de Jorge Zepeda Patterson en *El Universal*, 27/2/2009, citado en R. Benítez Manaut et. al. (eds.): ob. cit., p. 25.

22. Luis Arriaga Valenzuela: «Sistema de procuración de justicia y derechos humanos en México» en *El Cotidiano* vol. 23 N° 150, 7-8/2008, p. 84.

la impunidad²³. En el ámbito internacional, son cada vez más frecuentes las recomendaciones a México por parte de la ONU, la Corte Interamericana de Justicia y diversas organizaciones internacionales de derechos humanos: por ejemplo, respecto a la aplicación del fuero militar en casos que involucran a civiles, lo que se considera una violación a las normas internacionales de protección de los derechos humanos²⁴.

Pero no solo los sectores populares trabajan en este tema. También se destaca el protagonismo de México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), una ONG dirigida por actores del medio empresarial²⁵ que en 2004 y 2005 logró catalizar el descontento de la población frente a la inseguridad. MUCD se ha convertido en el único interlocutor en materia de seguridad pública del Poder Ejecutivo, que le reconoce autoridad para ejercer contrapesos y evaluar el desempeño de las políticas e instituciones dirigidas al combate de la inseguridad en el país. Esta relación quedó establecida en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad²⁶, que reconoce a esta organización como «representativa a la sociedad civil». Dicho acuerdo vincula la participación de los tres poderes de la Unión, los tres niveles de gobierno y la sociedad civil. Sin embargo, entre las organizaciones de la sociedad civil que firmaron el acuerdo figuran casi exclusivamente organizaciones de derecha, sindicatos oficiales y cámaras empresariales.

MUCD está dirigida por empresarios que carecen de formación en materia de derechos humanos. Su perspectiva tiene un sesgo de clase y «está descubriendo apenas que la inseguridad pública tiene relación con la justicia social»²⁷. Ejemplos de lo anterior son sus propuestas de «implementar un registro decadactilar de todos los ciudadanos mexicanos, que sea obligatorio y permanente» y que debe ser requerido para la apertura de cuentas bancarias, la obtención de pasaporte, compra de celulares, etc. También proponen que

23. El 13 de febrero de 2008 Human Rights Watch señaló al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el mal desempeño de la institución. Mostró que 90% de las denuncias son resueltas por la vía de la conciliación y sin consultar a las víctimas. Luis Hernández Navarro: «México. Once retratos de la impunidad» en *El Cotidiano* vol. 3 N° 150, 7-8/2008, p. 89-100.

24. En 2008 la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos calificó la situación de los derechos humanos en México como «extremadamente crítica», señalando directamente a Felipe Calderón como responsable. Del mismo modo, Louise Arbour, Alta Comisionada Para los Derechos Humanos de la ONU, visitó México en el mismo año y expresó su preocupación por el feminicidio y criticó la participación de los militares en la lucha contra la delincuencia.

25. Esta organización fue creada el 11 de noviembre de 1997 por iniciativa de Josefina Ricaño, esposa de un importante empresario, tras el secuestro y asesinato de su hijo.

26. MUCD propuso 15 de los 74 puntos de dicho acuerdo. *Diario Oficial de la Federación*, 26/8/2008.

27. Entrevista a Emilio Álvarez Icaza, cit.

«la información de las telefónicas, en caso de secuestro, sea obtenida en forma prioritaria a la de los demás delitos», así como «dar prioridad presupuestaria a las áreas de combate al secuestro», «dar seguimiento» a las visitas y las llamadas de los secuestradores en prisiones de alta seguridad, además de la domicialización de los teléfonos celulares. Algunas de estas propuestas violan el derecho a la privacidad y desconocen la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Dado que la delincuencia organizada agrupa 25 tipos de delitos relacionados entre sí, no puede haber prioridad en la atención de unos en detrimento de los otros. Además, la protección asiste a los criminales en prisión, dada la tradición de tortura en el sistema de justicia y penitenciario. Finalmente, estando las instituciones públicas infiltradas por el crimen organizado, los sistemas de control propuestos colocan a la población en una situación de alta vulnerabilidad.

MUCD realiza encuestas a la población para evaluar el desempeño de las instituciones en el combate al crimen organizado. Para ello utiliza recursos públicos, provenientes de los bienes incautados a la delincuencia organizada. También tiene acceso a espacios oficiales en los medios electrónicos. Pero sus encuestas se limitan a evaluar la percepción de la ciudadanía respecto a la inseguridad y no miden hechos reales de violencia e inseguridad, ni el acuerdo o desacuerdo social con las políticas implementadas. Tampoco identifican a quienes cometen los delitos. De hecho, la percepción ciudadana de la inseguridad en México es altamente negativa: en mayo de 2009, tres de cada cuatro mexicanos percibían que la situación de seguridad se había deteriorado durante los últimos 12 meses²⁸.

El protagonismo de MUCD demuestra la falta de reconocimiento por parte del gobierno a diversos organismos independientes que se han destacado en la defensa de los derechos humanos desde hace más de tres décadas²⁹ y que tienen una capacidad importante de acción, pues trabajan en todo el territorio nacional a través de redes³⁰. Al respecto resulta pertinente preguntarse con qué criterios se eligió a MUCD como «representativa de la sociedad civil». Sin embargo, esto también demuestra que la sociedad está desarticulada en la lucha contra la inseguridad y la violencia y que la variable que define esta separación es la desigualdad socioeconómica.

28. Consulta Mitofsky: *Percepción ciudadana sobre la seguridad en México*, México, DF, mayo de 2009.

29. Entre estos organismos destacan el Centro Miguel Agustín Pro, creado en 1988; el Fray Francisco de Vitoria, creado en 1991; el Antonio de Montesinos, creado en 1979; y el Fray Bartolomé de las Casas, creado en 1991, entre muchos otros.

30. Un ejemplo es la Red de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos, que tiene presencia en 21 de los 32 estados y agrupa a 65 organizaciones.

■ El asilo político: el impacto en las relaciones diplomáticas

La experiencia internacional demuestra que una mayor apertura de los mercados nacionales y una mayor inversión extranjera directa contribuyen a disminuir los niveles de corrupción³¹. En México, sin embargo, es posible encontrar excepciones a esta regla, por ejemplo cuando se trata de los intereses de empresas transnacionales, como algunas mineras canadienses. En este marco, la reacción de EEUU y Canadá de tratar de blindar la frontera con México por temor a la inseguridad solo contribuye a deteriorar las condiciones de vida de los mexicanos y no ejerce ninguna presión sobre el gobierno para revertir la política autoritaria. Ejemplos de lo anterior son el carácter asimétrico del TLCAN y la actual política de visas impuesta por Canadá a los mexicanos, que afecta seriamente a todos los sectores de la actividad productiva, científica y cultural, pero también a algunos solicitantes de asilo político.

Por otra parte, la política estadounidense de «apoyo» en el combate al crimen organizado se centra exclusivamente en el financiamiento de la militarización, a pesar de las múltiples evidencias de la ineficacia de este tipo de intervención. En este sentido, la Iniciativa Mérida es contundente.

La política estadounidense de «apoyo» en el combate al crimen organizado se centra exclusivamente en el financiamiento de la militarización, a pesar de las múltiples evidencias de la ineficacia de este tipo de intervención ■

El 6 de mayo de 2009, en el marco de la visita de Barack Obama a México, la Red Todos los Derechos para Todas y Todos envió una carta a representantes del Congreso y del Departamento de Estado de EEUU para expresar su inquietud por la oferta de apoyo militar al gobierno mexicano. Allí se le solicitaba una congruencia entre las posiciones expresadas por representantes del gobierno estadounidense y el criterio para asignar dicho respaldo. Se refería, en concreto, a la declaración de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, y del propio presidente estadounidense, quienes reconocieron «la responsabilidad de Estados Unidos en el problema de la violencia relacionada con el narcotráfico en México debido a factores como la alta demanda

31. Edgardo Buscaglia y Jan van Dijk: «Controlling Organized Crime and Corruption in the Public Sector» en *Forum on Crime and Society* vol. 3 N° 1-2, 12/2003, p. 14.

de drogas en Estados Unidos»³². También se señaló la declaración de la secretaria de Seguridad Interna, Janet Napolitano, respecto a la importancia de fortalecer las instituciones civiles y no impulsar la militarización. Los firmantes pidieron que los fondos se destinen a «programas que abordan las causas de la inseguridad como la pobreza, la desigualdad, la falta de acceso a oportunidades educativas y laborales que permitan vivir una vida digna. O el fortalecimiento de instituciones civiles y los aspectos positivos de la reforma judicial en México, entre ellos la implementación del sistema de juicios orales y acusatorios»³³.

Esta demanda de las organizaciones es coherente con los acuerdos internacionales que dan contenido a la agenda trilateral y demuestra que no solo el gobierno mexicano está incurriendo en omisiones. En marzo de 2005, los mandatarios de México, EEUU y Canadá firmaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (Aspan), cuyo objetivo principal es «construir nuevos espacios de cooperación a efectos de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades, hacer a nuestras empresas más competitivas y a nuestras economías más sólidas»³⁴. En 2004, el presidente de México y el primer ministro de Canadá firmaron la Alianza México-Canadá, cuyo objetivo es fortalecer las relaciones entre ambos países mejorando conjuntamente su competitividad internacional. Las relaciones económicas entre ambos comenzaron a agilizarse y a crecer, su comercio se incrementó 95% y ahora Canadá es el segundo mercado de México después de EEUU³⁵.

El 23 de marzo de 2005, Vicente Fox, Paul Martin y George W. Bush acordaron fomentar el diálogo e intercambio entre legisladores y sociedad civil respecto al libre comercio y el desarrollo trinacional, y buscar consensos en posibles acciones futuras trinacionales³⁶. Todo esto «bajo el principio de que nuestra seguridad y nuestra prosperidad son mutuamente dependientes y complementarias»³⁷. La importancia de la sociedad civil para los procesos políticos y económicos en la agenda trilateral hace que la solicitud de asilo en

32. Todos los Derechos para Todas y Todos: Carta enviada a representantes del Congreso y del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, México, 6 de mayo de 2009, <www.wola.org/media/Carta_ONG_CongresoEEUU_ayuda_militarFINAL1.pdf>.

33. *Ibíd.*, p. 3.

34. «Declaración conjunta sobre los avances alcanzados. Alianza para la Frontera México-Estados Unidos», abril de 2003, citado en Elma del Carmen Trejo García et al.: «Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (Aspan)», México, Cámara de Diputados LIX Legislatura, julio de 2006, p. 6.

35. *Ibíd.*, p. 7.

36. *Ibíd.*

37. *Ibíd.*, p. 13.

EEUU y Canadá por parte de algunos mexicanos adquiera relevancia. La prensa mexicana reporta la llegada de miles de mexicanos a EEUU pidiendo asilo o trasladando sus negocios. «No son los migrantes tradicionales, sino hombres de negocios, gente culta y rica, huyendo de la violencia de su país.»³⁸ También solicitan asilo político quienes huyen de la criminalización del disenso y algunas víctimas de la violencia ejercida por el crimen organizado. Pero el gobierno canadiense no reconoce esta dinámica

como una estrategia ante la impunidad en México, sino como un desafío a las políticas canadienses de inmigración, pues existe otra corriente migratoria de falsos solicitantes de asilo político, que aprovechan la oportunidad para salir del país. En lo que sigue nos ocuparemos exclusivamente de los verdaderos solicitantes de asilo político y tomaremos dos casos como referencia³⁹.

En el primer caso, se trata de una persona que llegó a Montreal procedente de México en 2007 y solicitó asilo político como consecuencia de su participación en el Frente Amplio Opositor a la Minera San Javier, un movimiento social de rechazo a las actividades de la minera canadiense New Gold-Minera San Javier, en el Cerro de San Pedro, en San Luis Potosí, que opera a cielo abierto, un método devastador para el medio ambiente ya que utiliza grandes cantidades de explosivos y cianuro y que resulta altamente rentable pues requiere muy poca inversión. La minera se instaló en una zona protegida por decreto pero conocida por la existencia de un manto freático. A pesar de ello, las autoridades mexicanas la habilitaron a operar, con el aval de la Secretaría del Medio Ambiente. En 2004, el movimiento ganó un proceso judicial contra la minera en un tribunal federal: la sentencia ordenó el cese de actividades y el retiro de la empresa. La minera desató esta resolución y siguió operando, lo que provocó la radicalización del movimiento opositor. En 2006, el caso de la minera ya era conocido internacionalmente. La persona que solicitó asilo, abogado de profesión, participaba del movimiento social y ayudaba a

También solicitan asilo político quienes huyen de la criminalización del disenso y algunas víctimas de la violencia del crimen organizado.

Pero el gobierno canadiense no reconoce esta dinámica como una estrategia ante la impunidad en México, sino como un desafío a las políticas canadienses de inmigración ■

38. Jenaro Villamil: «Relación 'agotada'» en *Proceso* N° 1742, 21/3/2010, p. 8.

39. La información fue recabada a partir de entrevistas. Con el fin de conservar el anonimato de los informantes, nos referiremos a ellos como casos 1 y 2. Desarrollamos esta sección a partir de la información obtenida en ambas entrevistas.

los presos políticos. Como consecuencia de ello, fue objeto de persecución por parte de los gobiernos estatal, municipal y federal y de empleados de la Minera San Javier⁴⁰. El 27 de noviembre de 2009, Mariano Abarca, activista de la Red Mexicana de Afectados por la Minería, opositora a la minera canadiense Black Fire, había sido asesinado en Chicomuselo, Chiapas. Antes de ello, había sufrido un acoso similar al del abogado. Al enterarse de que se lo estaba responsabilizando de delitos que le hubieran costado varios años de prisión, el abogado, junto con su esposa, decidió ocultarse y luego salió del país. Eligió Canadá por la rapidez con la que se resolvían los procesos migratorios de los mexicanos antes de que se les impusiera la visa. Llegó el 26 de mayo de 2007 y pidió el asilo político en el aeropuerto de Montreal. El proceso judicial fue «lento y tortuoso». Pasaron más de dos años desde que solicitó el refugio hasta que obtuvo su primera audiencia, el 17 de diciembre de 2009. Su segunda audiencia estaba programada para el 27 de abril de 2010. El solicitante de asilo señaló que «normalmente estos casos se resuelven en la primera audiencia, fue muy desgastante». Añadió que «la actitud del juez fue parcial: defendió en todo momento a las autoridades mexicanas; no permitió la presencia de testigos ni videos como prueba de algunos hechos que sustentaban la defensa; la gravedad del caso ameritaba más de tres días consecutivos de audiencia». Al final de la audiencia, su abogado solicitó más días al proceso, pero el juez le respondió: «¡Se trata de un mexicano!». Ante estos hechos, solicitaron la remoción del juez, que les fue negada⁴¹.

En el segundo caso, también se trata de un profesional. Trabajaba en México como gerente de un banco cuando comenzó a recibir presiones de narcotraficantes para que los ayudara en el «lavado de dinero», bajo amenaza de muerte. Consciente de que no podía escapar a estas presiones, en 2006 decidió renunciar a su trabajo y migrar a Canadá, donde solicitó el asilo. «Fui a las oficinas y les expliqué mi caso y me aceptaron el refugio. A los pocos días recibí el citatorio para mi primera audiencia». Para demostrar que no se trataba de un inmigrante por motivos económicos, presentó los títulos de propiedad de su vivienda en México y la factura de su automóvil, así como

40. Concretamente, las autoridades clausuraron su galería y su café, que tenían cinco años de funcionamiento, así como su despacho jurídico. En 2006, él y su actual esposa fueron agredidos físicamente por empleados de la Minera San Javier, a quienes identificaron. A pesar de que denunciaron la agresión, estos quedaron impunes y obtuvieron puestos en el gobierno municipal de Cerro de San Pedro. Las autoridades trataron de persuadir sin éxito a unos jóvenes activistas a quienes el entrevistado defendía para que lo inculparan a cambio de su libertad.

41. Entrevista anónima a un solicitante de refugio político en Montreal (caso 1), realizada por Mariana Pérez-Levesque y Laura Loeza en Montreal, Canadá, el 27 de febrero de 2010.

comprobantes de la seguridad social mexicana y de sus últimos empleos. Tuvo su primera audiencia un año y medio después de haber obtenido el asilo y recibió la residencia un mes después. No obtuvo inmediatamente el permiso de trabajo, pero trabajaba en algunos restaurantes⁴².

Ambos entrevistados dicen sufrir violaciones a sus derechos laborales y discriminación por parte de sus patrones (casos 1 y 2) y de los funcionarios encargados de sus expedientes migratorios (caso 1). «En un restaurante me pagaban ocho dólares aunque en los recibos declaraban que me pagaban 8,50, que es el salario mínimo. Trabajaba 12 horas continuas», señaló el ex-gerente de banco. En todo caso, los relatos de ambos entrevistados muestran diferencias notables respecto al tratamiento que han recibido sus expedientes en cuanto al tiempo de resolución y las pruebas del caso requeridas. Es difícil no asociar la dilación del caso 1 con el hecho de que en su proceso está involucrada una minera canadiense. En ese caso, es evidente la pérdida de derechos ciudadanos en México y en Canadá, situación que contradice el texto de los acuerdos trilaterales antes mencionados.

■ Conclusiones

La situación de violencia política que se vive en México es consecuencia de la infiltración de las organizaciones criminales en las instituciones del Estado, lo que explica la impunidad y los altos niveles de corrupción existentes. Esto también explica la negativa del gobierno a modificar su política de «combate» al crimen organizado para adaptarla a la Convención de Palermo. Si atendemos a la investigación de Buscaglia, la violencia en México puede alcanzar, en los próximos años, niveles nunca antes vistos. En la situación de fragilidad de la democracia, dicha violencia, que incluye la violación sistemática a los derechos humanos, debilita a la sociedad civil y fortalece a la delincuencia organizada. Con todo, es difícil pensar en un cambio de orientación de la

La situación de violencia política que se vive en México es consecuencia de la infiltración de las organizaciones criminales en las instituciones del Estado, lo que explica la impunidad y los altos niveles de corrupción existentes ■

42. Entrevista anónima a un solicitante de refugio político en Montreal (caso 2), realizada por Laura Loeza en Montreal, Canadá, 20 de marzo de 2010.

política en los próximos tres años, y es evidente que el precio que México está pagando es la pérdida creciente de su soberanía. Los mexicanos compartimos el interés de los países fronterizos por nuestra seguridad nacional, pero solo el cumplimiento de los acuerdos trilaterales, con énfasis en la importancia de la sociedad civil para los procesos económicos y políticos de la región, puede reorientar la situación actual hacia soluciones reales. ☐

Bibliografía

- «Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad» en *Diario Oficial de la Federación*, 26/8/2008.
- Alvarado, Arturo: «La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina» en *El Cotidiano* vol. 24 N° 153, 1-2/2009, pp. 63-72.
- Buscaglia, Edgardo, Samuel González Ruiz, Stefano Fumarulo y César Prieto Palma: «Delincuencia organizada y terrorismo. Su combate a través de la Convención de Palermo» en *Revista Universitaria de la Universidad Católica de Chile. Delincuencia organizada y corrupción* vol. 1 N° 1, 2002, pp. 1-9.
- Calderón Hinojosa, Felipe: «Mensaje a la Nación», 2 de septiembre de 2007.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: «Código de Justicia Militar» en *Diario Oficial de la Federación*, México, DF, 29/6/2009.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* en *Diario Oficial de la Federación*, México, DF, 24/8/2009.
- Comisión de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas: «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal», Ginebra, 2006.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo: *Base de datos sobre la inversión extranjera directa*, en <http://stats.unctad.org/fdi/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_referer=&sCS_ChosenLang=en>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso de González, et. al., «Campo de algodón», juicio del 16 de noviembre de 2009, Serie C, N° 205.
- Olvera, Alberto: *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, DF, 1996.
- Poder Ejecutivo Federal: «Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial de Fuerzas de Apoyo Federal» en *Diario Oficial de la Federación*, México, DF, 9 de mayo de 2007.
- Poder Ejecutivo Federal: «Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública» en *Diario Oficial de la Federación*, México, DF, 2 de enero de 2009.
- Rodríguez García, Arturo: «Menos recursos para programas de género» en *Proceso* N° 1726, 29/11/2009, pp. 10-12.
- Trans-Border Institute: «Drug Violence in Mexico. Data and Analysis from 2001-2009», Justice in Mexico Project, University of San Diego, La Jolla, enero de 2010.
- Vera, Rodrigo: «No era para tanto» en *Proceso* N° 1721, 25/10/2009, pp. 26-68.