
*Temas relevantes
de seguridad nacional*

27. Transparencia y seguridad nacional

*María Marván Laborde*¹⁵⁴

Cuando se utiliza el término transparencia, referido a la información que tiene el Estado, normalmente se remite a dos cualidades substanciales de la misma: por un lado, disponibilidad irrestricta para cualquier persona con independencia de su calidad de ciudadano, por otro, precisión y veracidad en el documento. Es importante distinguir que, con relación a las leyes de transparencia y acceso a la información, se habla de la primera cuando hay una actitud proactiva del Estado, que por cualquier medio, generalmente Internet, pone a disposición información actualizada de manera periódica y que puede ser consultada en cualquier momento. Asimismo, las normas de acceso a la información pública aluden a la posibilidad de solicitar documentos específicos y establecen los mecanismos a través de los cuales se entregan a la persona solicitante.

En materia tanto de seguridad pública como de seguridad nacional existe cierta información que debería estar disponible de manera permanente, así como muchos documentos que dan cuenta de la acción del Estado, los cuales deberían ser susceptibles de entregarse a los solicitantes. En gran medida, la seguridad surge de que sea el propio Estado quien pone a disposición información documentada, cierta y confiable que da cuenta de las políticas públicas y de las decisiones, tanto de los principales actores políticos, como de la burocracia especializada en la materia.

El manejo de la información y el acceso a la misma es radicalmente distinto en un Estado autoritario, que en un Estado democrático. En éste último, cuando se afirma como principio esencial el respeto irrestricto al estado de derecho, se acepta que el manejo de la información y de los documentos del mismo debe ceñirse a principios legales, tanto para su producción como para su conservación y circulación. Es característica de las democracias exigir que políticos y servidores públicos documenten sus decisiones, sus acciones, incluso sus procesos deliberativos. Los ciudadanos tienen el derecho a conocer dichos documentos y a través de ellos emitir juicios sobre las acciones de los gobernantes.

En un Estado democrático, la información en manos de cualquier instancia de gobierno debe ser pública por definición y reservada por excepción. La ley deberá definir posibles causales y períodos de reserva, no existe gobierno o país en el que no haya secretos de Estado. Son causales aceptadas, las razones de seguridad nacional o de seguridad pública, sin embargo, es importante que quede claramente establecido que la reserva de información sólo puede estar dirigida a salvaguardar la integridad del

¹⁵⁴ Instituto Federal de Acceso a la Información.

Estado, y nunca se debe utilizar para proteger al gobernante o evitar la rendición de cuentas.

Desde el Estado romano, existe la *razón de Estado*, definida precisamente como un permiso extraordinario para que el gobernante en situaciones de emergencia pueda actuar con mayor libertad. Estos poderes de excepción se otorgaban al gobernante para que pudiese resolver un problema concreto en un lapso de tiempo determinado, los romanos nunca concedieron más de seis meses. En todos los casos, el gobernante estaba obligado a probar que dicha potestad era indispensable para la preservación del Estado mismo. En efecto, la reserva de la información es una concesión ciudadana que tiene el mismo propósito, por tanto debe estar temporalmente definida y las causas que la justifican deben ser especificadas con toda claridad.

Entre la época medieval y los principios de la consolidación del Estado moderno, hubo un gran abuso de la *razón de Estado*, a tal grado que comenzó a distinguirse entre una “buena” y una “mala” *razón de Estado*. La primera buscó preservar al mismo y la segunda la conservación del poder del gobernante. Los secretos de Estado, en la actualidad, recurren a la definición de la *razón de Estado* para justificar su existencia legal y, precisamente por ello, es indispensable distinguir a quién se está protegiendo cuando se afirma que cierta información debe ser exceptuada del principio de publicidad.

De lo anterior, se desprende que la información reservada debe encuadrar en alguna de las causales legales de reserva y, además, debe ser sometida a lo que se conoce como la “prueba del daño”. Se entiende por esto un análisis específico y concreto en el que se demuestre de forma lógica que revelar cierta información puede causar al Estado un daño presente, probable y específico. Este ejercicio analítico es útil tanto para las instancias encargadas de preservar la seguridad nacional y la seguridad pública, como para la autoridad en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. Así, la coordinación entre ambas autoridades es indispensable para evitar dejar al Estado en una posición de clara vulnerabilidad, pero también para que nunca se reserve más información de la estrictamente indispensable. Como ya se dijo, la reserva se justifica si, y sólo si, el daño es al Estado.

Cuando se reserva la información deben establecerse períodos y protocolos en el manejo de la misma. Resulta por demás conveniente establecer grados de reserva que estén acordes con la sensibilidad de la información. Mientras más sensible es ésta, más controlado debe ser su acceso. Cuando se habla de un verdadero secreto de Estado, el manejo de los documentos así como su archivo, físico o electrónico, debe estar normado de manera tan precisa que sea posible identificar quién, cómo y cuándo ha tenido acceso a la información, esto tiene la doble ventaja de evitar filtraciones o, en el peor de los casos, identificar a los responsables de las mismas.

En la era de la informática y de la comunicación global a través de medios de comunicación e Internet, es indispensable que el Estado sea realista en la definición de

sus secretos, así como de la información protegida. Es un hecho que en la actualidad hay información oficial disponible en la red que escapa al control unilateral de cualquier gobierno.

En materia de seguridad pública, la autoridad debe saber distinguir cuando se incrementa ésta, a partir de la publicidad de la información y no de la reserva de la misma. El manejo de situaciones de riesgo puede ser mucho más adecuado cuando la población en general tiene acceso a información. Esto es especialmente cierto en situaciones de emergencia derivadas de desastres naturales, tales como huracanes o temblores. Hoy en día, es un ejemplo clásico el huracán Katrina que en 2005 azotó la ciudad de Nueva Orleans, en Estados Unidos. Se estima que el altísimo número de vidas humanas que se perdieron se agravó, debido a que la población en general ignoraba caminos y rutas de evacuación, no obstante que se encontraban previstos en el Atlas de Riesgos y otros documentos, que sólo conocía la autoridad y que nunca los hizo públicos.

Aún en las materias más delicadas relativas a la seguridad pública y la seguridad nacional, hay cierta información que siempre debe ser manejada con absoluta transparencia. Tal es el caso, por ejemplo, de todos los datos estadísticos relacionados con el crimen, la procuración y la administración de justicia. Las estadísticas claras no sólo permiten la buena coordinación entre los diferentes cuerpos policíacos, también hacen accesible al público en general y a los grupos de interés, la evaluación realista de las políticas públicas. Cabe señalar que a mayor transparencia en el manejo de las estadísticas relacionadas con el crimen, menor será la posibilidad del uso político de esta información.

En época de campaña electoral, el partido en el poder se ve tentado a disminuir en el papel el número real de crímenes cometidos en su jurisdicción, mientras que la oposición gusta de incrementarlos para ganar adeptos. Si en todo momento la estadística es clara y confiable, la manipulación política de las cifras se vuelve, si no imposible, por lo menos mucho más complicada, y la población en general estará en posibilidades de identificar estos manejos poco éticos de la información.

Hay cierta información administrativa que también debe ser pública y que, con buenos procedimientos de selección y discriminación, no tiene porque vulnerar las condiciones de seguridad, por ejemplo, los procesos de compra. La mayoría de los gastos, incluidos los sueldos y salarios del personal dedicado a la seguridad pública y a la seguridad nacional pueden transparentarse hasta cierto grado en el que se garantice la rendición de cuentas, se proteja el nivel de fuerza o la condición del armamento del ejército y de los diversos cuerpos policíacos.

28. Seguridad nacional y opinión pública

*Gerardo Rodríguez*¹⁵⁵

*Azucena Cháidez Montenegro*¹⁵⁶

Cuando un político dice que un asunto es materia de “seguridad nacional” busca dos cosas: mayor atención del Estado, sobre todo del Ejecutivo Federal y del Congreso, así como la asignación de recursos extraordinarios, financieros y humanos. Sin embargo, cuando un asunto salta a la agenda de seguridad nacional es porque un factor de riesgo vulnera la existencia misma de alguna de las partes integrantes del Estado (nación, gobierno, población y territorio), y porque las instituciones encargadas de resolver ese asunto fueron rebasadas.

Generalmente los temas de seguridad nacional son manejados por un grupo muy compacto de funcionarios públicos especializados. Por ello, son pocos los legisladores, periodistas y miembros de la sociedad civil que los conocen. Asimismo, los grupos de interés son relativamente nuevos y débiles, y al ser la información de seguridad nacional de naturaleza restringida, estos temas se consideran, erróneamente, como del dominio exclusivo del Poder Ejecutivo. Ante la necesidad de debatir y analizar de manera profesional las cuestiones de seguridad, surge la Encuesta sobre Seguridad Nacional SIMO-CASEDE,¹⁵⁷ la cual tiene como objetivo convertirse en una herramienta de análisis para todos los actores que desean participar de manera más activa en el debate de la seguridad nacional.

Amenazas a la seguridad nacional

Los mexicanos entienden mayoritariamente (62%) por seguridad nacional “la defensa del territorio y la protección de la población frente a amenazas a la nación” y definen claramente que el tráfico de drogas (45%) y el tráfico de armas (19%) son las dos principales amenazas que enfrenta México desde el exterior. Estos dos temas van de la mano de los altos niveles de violencia de los que ha sido testigo la opinión pública nacional en los últimos cuatro años. Por otro lado, resulta muy interesante observar que la tercera amenaza externa que perciben los mexicanos es una crisis financiera internacional (9%). Esta última, sin duda, cobrará mayor importancia después de la debacle reciente en *Wall Street*, pero llama la atención que se haya identificado como amenaza aún antes de que este importante suceso económico ocurriera en el mundo.

¹⁵⁵ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

¹⁵⁶ Sistemas de Inteligencia en Mercado y Opinión, SIMO México.

¹⁵⁷ La primera encuesta nacional fue levantada entre el 6 y 9 de septiembre de 2008. El segundo levantamiento se realizó del 8 al 14 de octubre de 2008.

En contraste, elementos que los expertos identifican como amenazas más evidentes, la población mexicana en general no los percibe como una amenaza externa. Tal es el caso de los desastres naturales (4%), la entrada ilegal de migrantes (3%) o enfermedades infecciosas (1%).

En el rubro de las amenazas internas, la delincuencia organizada (37%) y la inseguridad pública (15%) son los dos primeros problemas que consideran los mexicanos como factores de riesgo a la seguridad nacional. A su vez, saltan a la vista la aparición de elementos tales como la corrupción (6%), el terrorismo (6%), los grupos armados (9%) e incluso movimientos contra el gobierno (5%), lo que nos habla de un creciente número de mexicanos que se identifican con los temas de la llamada “nueva agenda” de la seguridad nacional. En contraste con la creciente importancia de estos temas dentro de la percepción nacional, la pobreza y la desigualdad no se ven como una amenaza, ya que sólo 2% de la población percibe a este problema como uno que ponga en riesgo la seguridad del país.

Percepción de enemigos externos

En contraste, los mexicanos se sienten relativamente seguros ante la amenaza que puede representar otro país. En este sentido, 53% de la población considera que ningún país es enemigo de México. No obstante, cuando se les muestra una tarjeta con nombres de países, 30% de la población piensa que Estados Unidos sí es un enemigo, seguido de Colombia 15%, Cuba 13% y China 9%.

Terrorismo en México

El terrorismo es la cuarta amenaza a la seguridad nacional que perciben los mexicanos, amenaza frente a la que 58% de la población considera que las acciones del gobierno son algo o muy adecuadas. En este sentido, dos de cada tres mexicanos dicen considerar como atentados terroristas los sucesos de la noche del 15 de septiembre de 2008 en Morelia, Michoacán. Mientras que más de 90% de la población se enteró de los hechos esa misma noche, solamente 39% de la población cree que las personas responsables son las que actualmente se encuentran detenidas. A lo anterior se suma que 36% de los mexicanos no creen la versión oficial de los atentados de Morelia.

Participación en operaciones de paz de la ONU

Por otro lado, en el imaginario colectivo de los líderes de opinión y la clase política domina el mito de que la sociedad mexicana rechazaría *per se* la participación de México en operaciones de paz, ya que argumentan la presencia de un “pacifismo mexicano,” mal entendido; sin embargo, la ciudadanía en nuestro país tiene una visión mucho más internacionalista. Según la encuesta de Seguridad Nacional SIMO-CASEDE, 53% de la población está algo o muy de acuerdo con la posibilidad de que el ejército

de México coopere con la ONU en las operaciones de paz. En este mismo sentido, tampoco se puede dejar de lado que sí existe 20% que está algo o muy en desacuerdo con esta posibilidad.¹⁵⁸

Evaluación del desempeño del gobierno en materia de seguridad nacional

A dos años de gobierno, la sociedad mexicana reconoce ampliamente los esfuerzos realizados por el gobierno del presidente Felipe Calderón en materia del combate a las principales amenazas a la seguridad nacional. En este sentido, la mayor parte de la población aprueba los esfuerzos del Gobierno Federal en el combate al narcotráfico (72%) y en contra del crimen organizado (64%). Esta aprobación baja ligeramente cuando se le pregunta a la gente sobre el combate al terrorismo (58%) y a la guerrilla (54%). En estas cuatro amenazas a la seguridad nacional la desaprobación total no rebasa 18%.

Papel de las fuerzas armadas frente a la seguridad nacional

En su mayoría, la población aprueba la participación del ejército en tareas de combate al narcotráfico (49% aprueba mucho y 36% aprueba algo), el apoyo en caso de desastres naturales (52% aprueba mucho; 32% aprueba algo) e incluso en funciones policíacas (31% aprueba mucho; 38% aprueba algo). Sobre la participación del ejército en misiones de mantenimiento de paz de la ONU, 53% de la población se manifiesta muy o algo de acuerdo y sólo 20% se opone a este tipo de cooperación militar. Con respecto a la posibilidad de que el ejército mexicano coopere en materia de seguridad y defensa con las fuerzas armadas de Estados Unidos y Canadá, a través del Comando Norte, 43% de la población se expresa muy o algo de acuerdo, mientras que 28% se opone. No obstante, en este controvertido tema existe un alto grado de indefinición y desconocimiento que se manifiesta con 21%.

Conclusiones

Estos datos que arroja la encuesta SIMO-CASEDE sin duda nos hablan de una población que se preocupa cada vez más por las amenazas que enfrenta México: es evidente que el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia tienen una mayor presencia en la mente del mexicano cuando se habla de temas de seguridad, de la que podrían tener algunos elementos que tradicionalmente se identifican con esta área. Al parecer, la conciencia social de la población se encuentra *in crescendo* y preocupa cada vez más

¹⁵⁸ Encuesta en vivienda levantada del 8 al 14 de octubre de 2008. El marco muestral utilizado está formado por un listado de las secciones electorales del IFE con la lista nominal de las elecciones presidenciales de 2006. La muestra consistió en 1,202 entrevistas en 147 secciones electorales (conglomerados). En cada sección se realizaron entre 6 y 10 entrevistas. El margen de error de estimación teórico, bajo muestreo aleatorio simple, es de +/- 3% con un nivel de 95% de confianza. Error estándar estimado obtenido, bajo el diseño de muestreo complejo utilizado, es menor a +/- 2.43%.

la protección de la población y de las instituciones como un baluarte de la seguridad nacional, que la propia “defensa de la soberanía nacional”.

El análisis de la información obtenida resulta un primer esfuerzo por comprender la manera en que los mexicanos pensamos sobre la seguridad nacional, pues estamos frente a una serie de nuevas interrogantes que demandan atención y respuesta: ¿qué entendemos los mexicanos al respecto de los conceptos que se refieren a la seguridad nacional?, y ¿cómo impacta esta percepción en las políticas públicas? En la medida en que se vayan consolidando las instituciones democráticas en México, será fundamental seguir con el debate de estos temas “esotéricos” y en la medida de lo posible evitar caer en falsos dilemas o discursos retóricos.

29. Los empresarios y la seguridad

*Oscar Becerra*¹⁵⁹

Una condición esencial para el éxito de una empresa o negocio es contar con un marco legal justo, con reglas del juego claras y transparentes, así como con un Estado que garantice la seguridad de las personas y sus propiedades. Sin embargo, la combinación de estas condiciones y garantías es difícil de encontrar en estos días. En algunas naciones latinoamericanas, los derechos de propiedad están severamente comprometidos con el avance de gobiernos populistas y/o nacionalistas. Al mismo tiempo, el progreso del crimen organizado cada día se vuelve más poderoso y violento en la región, y México no es la excepción.

Por lo anterior, las empresas ya catalogan dos conceptos básicos dentro de sus estrategias de seguridad; el riesgo político y el riesgo operacional. El riesgo político se entiende en la medida en que el Estado afecta la propiedad y operaciones de los particulares, entre ellos las empresas. Mientras que el riesgo operacional se refiere a la capacidad (o falta de ella) de un Estado para proteger a los particulares, incluyendo también a las empresas.

¹⁵⁹ Citigroup Security and Investigative Services (CSIS).

Debido a que no existe el Estado perfecto que garantice dichas condiciones todo el tiempo, los empresarios han tomado medidas para proteger sus operaciones, plantas, instalaciones y personal. En efecto, toda empresa de tamaño considerable que opera en el mundo, tiene un departamento o unidad interna que se encarga de garantizar la seguridad e integridad física de sus múltiples y variadas instalaciones.

Las empresas más experimentadas en garantizar su propia seguridad, son aquellas que se han expandido a lo largo del planeta en el último siglo, y han logrado sobrevivir y tener éxito en lugares donde las oportunidades ofrecen recompensas muy lucrativas, pero con un alto costo de oportunidad en términos de la seguridad física y de reputación. Así, las empresas más aptas para sobrevivir, en un contexto internacional donde la anarquía reina, son todas aquellas que operan en regiones o países que sufren guerras, conflictos internos, terrorismo o crimen organizado. Esto las hace acumular una gran experiencia e historias de éxito.

Es importante mencionar que muchas empresas cuentan con departamentos de investigación e inteligencia, no sólo dedicados a detectar las mejores oportunidades en los mercados nacionales e internacionales, sino también protegen la reputación de la firma. Esto se hace a través de investigaciones conocidas por el término en inglés *due diligence*, el cual consiste en la revisión, en archivos públicos y privados, de bases de datos comerciales y prensa, así como otros recursos sobre la reputación de los posibles socios, proveedores u empresas que pudieran ser adquiridas o fusionadas a la compañía.

Sin embargo, esta cultura de prevención, incluyendo las tácticas y estrategias empleadas, en términos de su seguridad no son la regla en México. Todavía hoy en día los gastos en seguridad son, en general, vistos por los propios empresarios mexicanos como una carga financiera que les dificulta y hasta estorba para el cumplimiento de sus metas. Por otro lado, algunas de estas empresas delegan esta responsabilidad a directores de seguridad, que en ocasiones carecen de la experiencia operacional o bien terminan convirtiéndose en un riesgo. De la misma manera, la falta de cultura en seguridad preventiva para garantizar la seguridad de la empresa, se ha dejado en manos de compañías de seguridad privada sin experiencia, y algunas veces hasta con mala reputación. En algunas ocasiones, estas mismas han sido responsables o han estado involucradas de alguna forma en el secuestro y extorsión de los mismos empleados y del robo de sus productos y bienes.

Con el deterioro de la seguridad pública en México, y también por el avance y diversificación del crimen organizado, algunas empresas mexicanas han empezado a tomar medidas, las cuales hace unos años eran impensables. Ejemplo de ello son las pruebas de confianza e investigaciones de antecedentes de futuros empleados, en particular los que se encargarán de trabajar con información confidencial o sensible. En la actualidad, algunos grupos empresariales del país saben que el crimen organizado busca infiltrarse, tanto en las instituciones públicas, para obtener información que los

ayude a conocer su capacidad financiera, como en instituciones del sector privado, recabando información sobre las capacidades financieras para poder llevar a cabo secuestros y extorsiones. Además, la obtención de información de inteligencia es para expandir operaciones criminales en empresas legales para poder realizar fraudes e incluso lavado de dinero.

De acuerdo a varias entrevistas y conversaciones llevadas a cabo en los últimos cuatro años con empresarios de diversos giros y regiones en el país, se puede decir que la principal preocupación es su seguridad personal y la de su familia. Todos ellos han mostrado una gran preocupación sobre la situación de inseguridad en México y se encuentran completamente sorprendidos por los niveles de violencia generados por la delincuencia organizada y común. Esta inquietud se basa en una percepción generalizada donde aseguran que las autoridades no tienen una estrategia clara para sacar al país de esta problemática de inseguridad en el mediano y largo plazo. Además, algunos no creen que dicha situación se arregle en este sexenio, por el contrario creen que continúe un tiempo más. También existe un sentimiento de impotencia por parte del empresariado mexicano con respecto al problema de corrupción dentro del gobierno.

Pese a lo anterior, los empresarios sólo han tomado medidas preventivas cuando han sido afectados directamente. Sólo aquellos que fueron víctimas de algún delito serio como extorsión, secuestro o robo a gran escala tomaron precauciones de seguridad. En otras palabras, son medidas reactivas. Esto se debe a una carencia de cultura de seguridad y de prevención, la cual no ha enraizado lo suficiente en el empresariado mexicano, a diferencia de sus similares en otras regiones del mundo.

Muchas de las empresas mexicanas operan en el norte de México por las ventajas geográficas, logísticas y estratégicas que ofrece la región por su cercanía a Estados Unidos y por una cultura empresarial fuertemente arraigada. Sin embargo, la situación actual de violencia e inseguridad en algunas ciudades fronterizas ha hecho que estos empresarios se refieran a ellas como ‘ciudades caos’. En algunos casos, las cámaras empresariales en esta región del país se han reunido con sus respectivos gobernadores y han presionado a las autoridades locales. Su indignación ante la inseguridad, la impunidad y la ausencia de resultados ha sido manifiesta. Existe también desconfianza y sospecha de que el grupo en el poder está coludido con el crimen organizado.

Se puede concluir que sólo se han tomado medidas aisladas de seguridad preventiva, debido a que hay un desconocimiento sobre los temas de seguridad pública y nacional, que trae como consecuencia un nulo intercambio de información, conocimiento y experiencia que pudiera ayudar a otros. Existe también una idea de que con la creación de ejércitos de seguridad privada (muchos de estos elementos no cuentan con experiencia ni conocimientos en temas de seguridad) se puede contener la violencia criminal que los afecta directamente. En varias ocasiones son los mismos elementos de seguridad los ‘Caballos de Troya’ que han infiltrado y vulnerado a las mismas empresas.

Las experiencias del empresariado colombiano y las medidas tomadas por éste para frenar la inseguridad, son un caso de estudio para implementarlas en México e ilustran cómo un grupo unido puede influir en las políticas públicas de seguridad de manera productiva. El reto está en ver si el empresariado mexicano está dispuesto a pagar un alto precio económico, financiero, político y de reputación por la seguridad de su equipo y del país.

Como dato final es relevante mencionar lo siguiente: según el Secretario de Hacienda, Agustín Carstens, el crimen y la violencia le cuestan a México un punto porcentual del PIB en términos de crecimiento cada año por ventas y empleos perdidos y por la cancelación de inversiones, entre otros aspectos. El Secretario declaró también en 2007 que en México el crimen incrementó los costos para realizar un negocio de entre el 5 y 10% al año. Igualmente, como recientes reportes en los periódicos señalan, algunos ejecutivos han llegado a gastar un 45% de sus ingresos en seguridad. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, (BID) afirmó desde 2004 que los costos de la inseguridad representaban más de 12% del PIB, y recientemente anunció que era del 15% en México. Estos costos incluyen desde las alarmas, rejas electrificadas, blindaje de vehículos, circuitos cerrados de televisión, rastreo satelital de mercancías, escoltas para ejecutivos, seguros, etcétera. Esto sin contar las pérdidas económicas y el costo de oportunidad de invertir en seguridad cuando los recursos financieros se pueden reinvertir en los negocios mismos para expandir las operaciones y generar más empleos.

30. La seguridad privada

*Jorge Medellín*¹⁶⁰

El explosivo crecimiento de las empresas de seguridad privada en México es consecuencia del fracaso del esquema de seguridad pública, diseñado por autoridades federales y estatales. Éste, debió haber proyectado escenarios de desgaste del modelo

¹⁶⁰ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

policíaco, así como del crecimiento y mutación de la criminalidad en sus variadas expresiones, de las formas de responder a esos retos integralmente, y no sólo de la reacción operativa y la represión gradual hacia determinados grupos sociales. El desgaste de los esquemas y formas de concebir y aplicar los conceptos de seguridad pública dio paso a la erosión de las instituciones encargadas de ésta. De la misma manera, acabó desdibujando y exhibiendo las limitaciones de los cuerpos policíacos y de sus estrategias.

A principios de los años noventa, la percepción ciudadana sobre el tema de la seguridad privada como una solución viable para llenar los huecos que las corporaciones oficiales no alcanzaban a cubrir, pareció darle a los tres niveles de gobierno una suerte de respiro para quitarse presiones ante una agenda insospechada y a la vez creciente. En el mejor de los casos, el incremento delictivo fue visto como una consecuencia directa y lógica del crecimiento poblacional, del desempleo o del difícil entorno socioeconómico heredado del subdesarrollo. La policía siguió con esquemas reactivos y represivos. Por su parte, el delito se multiplicó, se hizo más organizado y paulatinamente fue rebasando a las instituciones para luego penetrarlas e incluso erosionarlas.

El hueco fue llenado, el nicho de mercado para ofrecerle al comerciante, al empresario o al ciudadano común, un bien inapreciable como el de la seguridad privada, se tornó su garantía de supervivencia, más allá de lo que el sistema dijera otorgarle, y fue adquiriendo forma hasta ser considerado como parte importante de una eventual solución al tema de la criminalidad.

Para 1995, año en el que se creó el Consejo Nacional de Seguridad Privada (CNSP), este gremio contaba con alrededor de 6 mil empresas que crecían o se mantenían sin controles ni estándares reales para medir su preparación, efectividad e incidencia real en la disminución de delitos. De este universo, sólo 2%, aproximadamente 120 compañías, cumplían con las normas de calidad y control. El resto de los actores de ese sector continuaron creciendo sin mayores problemas, reproduciendo los mismos esquemas de ineficacia de las corporaciones policíacas del país. Cabe destacar que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) carece de cifras precisas sobre el tema. En su sitio de internet existe un apartado de la Dirección General de Seguridad Privada, en el que un mapa interactivo de la República Mexicana muestra en color azul el detalle de las empresas registradas en cada entidad. Sin embargo, sólo aparecen datos estadísticos de 14 estados en los que se reporta la operación de 226 empresas. Mientras que las demás entidades aparecen con la leyenda “Información Estadística No Disponible”.

En el país, la mayoría de los cuerpos policíacos permanecen estancados por la falta de preparación; elevados niveles de corrupción; malas condiciones de alimentación, salario y armamento; y ahora están asediados sus miembros por los cárteles de la droga. Al mismo tiempo, las empresas de seguridad privada se expanden sin

control y alcanzan ganancias equivalentes a 1% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que corresponde a unos ocho mil millones de dólares al año, con o sin crisis, según Ricardo Torres Escoto, presidente del CNSP.

La cifra no es nada despreciable y ha alentado, en los últimos dos años, a jóvenes inversionistas suizos, españoles, británicos y norteamericanos a establecerse en México, para crear compañías cuyo éxito inicial está asegurado, ya que, de inicio, sus cartas credenciales avalan una mayor preparación de corte para-militar y una imagen aceptable para quienes necesiten sus servicios.

En consecuencia, aproximadamente 500 compañías serias están registradas ante la SSP con mayores controles sobre su personal y menos amonestaciones o clausuras temporales, compiten hoy en un ámbito calculado en más de 10 mil empresas, sobre las que no existen mayores controles o un seguimiento a fondo.

Es muy probable que este universo de empresas esté integrando en sus filas a los más de 60 mil ex-policías de diversas corporaciones municipales, estatales y federales dados de baja en los últimos cinco años. Sobre esta gente no hay seguimiento y sí largos expedientes detallando incapacidades físicas, mentales y operativas que les costaron el empleo.

Lo que ocurre en México con la presencia y desempeño de las empresas de seguridad privada deja al descubierto, también, el grado de desconfianza de la ciudadanía hacia los cuerpos policíacos, así como la falta de controles sobre ese sector estrechamente ligado a agendas pendientes que tienen que ver con la construcción de una estructura sólida de seguridad pública. Ese es el tema de fondo. La existencia de las empresas de seguridad vino a llenar, en principio, el enorme vacío generado por la creciente incapacidad y limitaciones de los cuerpos policíacos, que más tarde sumaron a su ineficacia el asedio por las buenas (plata) o por las malas (plomo) de los cárteles de la droga.

Las corporaciones que no han sido hostigadas por el crimen organizado se debaten entre la falta de entrenamiento, los bajos sueldos, las corruptelas internas y los abusos o inacciones al atender los reclamos de la ciudadanía. Ciertamente, no todos caben en la misma canasta y no todos pertenecen a ella, pero la preparación y el compromiso de los policías que se han involucrado en la corrupción, no ha bastado para hacerle frente a la delincuencia.

Lo mismo sucede con las empresas de seguridad privada México, cuya presencia creciente no ha mermado la actividad criminal y sí se ha traducido en mayores gastos para cuidar el patrimonio personal. Alejandro Desfassiaux, dueño y director de una de las empresas con mayor antigüedad en México, señaló, en 2008, que “pareciera una cuestión de tecnología o de dinero, pero también es de coordinación; hoy se gasta 10 mil veces más en seguridad pública que hace 25 años”. Sin embargo, “los índices de inseguridad se han disparado 400 veces más”, reconoció en entrevista concedida a

una publicación dirigida al sector empresarial mexicano. Finalmente, agregó que en el sector privado, una empresa pierde entre 8 y 11% de sus utilidades anuales por la inseguridad, principalmente por robo, según el Consejo Nacional de Seguridad Privada (CNSP).

La existencia de este tipo de empresas es necesaria, pero más lo es su verdadera profesionalización y el establecimiento de controles sólidos que delimiten sus capacidades. Se deben definir sus herramientas, el adiestramiento de quienes son contratados como guardias para diversos tipos de trabajo y, sobre todo, su papel e inserción en un esquema nacional de combate a la delincuencia a partir de dos objetivos centrales: prevenir el delito y coadyuvar de manera fehaciente en su persecución. No obstante, el crecimiento de prestadores de servicios privados se ha dado a la par del proceso de desgaste y del reconocimiento tardío de las autoridades de todos los niveles sobre las deficiencias históricas de los cuerpos policíacos, empezando por la dispersión de recursos humanos y técnicos para combatir a la delincuencia, y pasando por la ausencia de una política criminal verdadera, que se ocupe, a nivel nacional y regional, del fenómeno delictivo de manera integral.

Las deserciones de policías, militares y personal de escoltas con deficiente preparación o antecedentes penales, nutren las filas en muchas de las empresas de seguridad privada del país que operan sin registro oficial o que ostentan documentos apócrifos o incompletos.

Este segmento del gremio de la seguridad privada le da continuidad a las formas de corrupción e inoperancia que caracterizan a los cuerpos policíacos a los que no se ha logrado unificar en adiestramiento, criterios operativos, sueldos, armamento, coordinación operativa y en el registro puntual de todos sus elementos.

Los dos frentes siguen abiertos. La seguridad pública presenta fallas y descoordinación, mientras que la seguridad privada carece de controles sobre miles de prestadores de servicios, que al final brindan un producto cuyo sello principal es el mismo que erosionó y pulverizó, en varios puntos del país, a la estructura policial que tenía como misión el combate del crimen.

31. Movimientos sociales y seguridad nacional

*Tomás Martínez Sánchez*¹⁶¹

Los movimientos sociales como objeto de la seguridad nacional

En los estudios sobre movimientos sociales poco se ha reparado en la importancia que han tenido las diversas estrategias de desmovilización social instrumentadas desde distintos ámbitos del poder. Sean gobiernos de izquierda o de derecha, democracias o dictaduras, en cada caso existe una política particular encaminada a neutralizar, minimizar o administrar las movilizaciones y los movimientos sociales. Incluso existen acciones colectivas que son promovidas por algunos gobiernos para coartar o desmovilizar a otros sectores de la sociedad.

En la función desmovilizadora intervienen instancias de seguridad nacional, especialmente aquellas dedicadas a la seguridad interna que tienen, entre otras misiones, la de preservar el orden. Esto convierte a toda acción colectiva en objeto de su atención, a partir de la hipótesis de que existen actores, organizaciones y movimientos sociales con potencial para alterar o afectar la paz social. Dicha función es más intensa en sociedades con conflictos derivados de una fuerte concentración de ingresos y una significativa desigualdad social. De igual manera, ocurre en dictaduras o en países con instituciones democráticas y de representación política y social débiles o en crisis.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y los que siguieron en Madrid (2004), Londres (2005) e India (2008), entre los más significativos, han incrementado la atención de las agencias de inteligencia y seguridad en los movimientos sociales. Antes de estos acontecimientos, el terrorismo y las movilizaciones solían analizarse por separado. Hoy suelen ser vinculados, bajo la hipótesis de que entre las organizaciones sociales puede haber grupos encubiertos o activistas que potencialmente podrían ser reclutados para tales fines.

En el caso de México, existe una larga tradición de seguimiento y desmovilización de individuos, organizaciones y movimientos sociales, donde las instituciones de seguridad nacional (civiles y militares) han hecho de ellos uno de sus objetos de atención primordiales. Ejemplo de esto es el papel que la Dirección Federal de Seguridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación, desempeñó como órgano encargado de

¹⁶¹ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

la seguridad interna y, especialmente, del control de los adversarios políticos del grupo gobernante en turno.

A partir de la publicación, en 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) ha comenzado a publicar en su página de internet, documentos desclasificados en los que se da cuenta de que, en sus veinte años de existencia, se mantiene el seguimiento a líderes y organizaciones políticas y sociales bajo la hipótesis de anti-sistemicidad o disruptividad, lo cual contribuye a reconocer a los adversarios políticos y sociales. El CISEN, al aportar información a los tomadores de decisiones del gobierno federal, contribuye a la función desmovilizadora que las élites políticas, económicas y sociales necesitan. Sin embargo, esta función no se circunscribe a este organismo, en ella intervienen y, de una manera más determinante, otras instancias, entre las que podemos enunciar, en orden de importancia a:

- 1) *Los agentes económicos dominantes (AED)* internacionales y locales que operan en los mercados. Aquí se incluye a todos aquellos que han promovido la reestructuración y concentración del capital y del conjunto de oportunidades económicas, debilitando las facultades de los Estados en el mundo para regular los mercados y mejorar la distribución de recursos y riqueza. Su principal impacto desmovilizador radica en que, al generar áreas acotadas de inversión y riqueza y, por otra parte, amplias zonas de pobreza, impactan en la configuración de los mercados de trabajo y en las condiciones de vida de las personas. La emigración, el desarraigo y la separación de familias contribuyen a la desaparición de comunidades, colectividades y formas originarias del trabajo; minan la cultura social y solidaria que debilita estructuralmente a las organizaciones que en otro tiempo le dieron vida y fortaleza a los movimientos campesino y obrero. Los agentes económicos dominantes producen un largo y extendido proceso de desestructuración social que contribuye significativamente a la desmovilización social estructurada.
- 2) *Los dueños y diseñadores de contenidos* de los medios de comunicación. Estos persuaden, modelan, reorientan e inducen comportamientos en la mayor parte de la población e inhiben y silencian actitudes críticas, convirtiéndose en los agentes de la desmovilización ideológica estructurada.
- 3) *Los empleadores y líderes sindicales* responsables de la desmovilización laboral estructurada que, mediante la celebración de contratos de protección, la supresión de contratos colectivos e imposición de contratos individuales, con el amparo de las autoridades laborales debilitan el poder colectivo de los trabajadores. Esto reduce la preocupación de los responsables de la seguridad interna a un número menor de líderes y organizaciones gremiales.

Los AED se constituyen en instancias paragubernamentales de la seguridad interna y dejan en manos de los poderes del Estado (ejecutivo y de justicia), de los órganos encargados de la gobernabilidad (federal, estatal y municipal), de los partidos políticos y de las organizaciones corporativas, disciplinar a los actores sociales discrepantes y disidentes que salen de las órbitas de control y dominación estructuradas. A los AED les corresponde implementar las estrategias desmovilizadoras preventivas, al resto, las estrategias desmovilizadoras reactivas (expulsión del trabajo, del sindicato, del partido, a través de la cooptación, persuasión, dispersión, detención, desaparición).

Los movimientos sociales como sujetos de la seguridad nacional

A pesar de todas las acciones desmovilizadoras antes referidas, la sociedad se agrupa y emergen, año con año, líderes, organizaciones y viejas y nuevas razones para movilizarse. De las nuevas expresiones sorprenden aquellas que buscan que los movimientos sociales dejen de ser objetos y pasen a ser considerados sujetos de la seguridad nacional.

El principal responsable de este hecho lo representa el movimiento de derechos humanos que, a partir de los hechos de violencia y represión acontecidos en 1968, ha venido entretejiendo una serie de denuncias y demandas contra los responsables de todos los actos de abusos de autoridad ejercidos por diferentes miembros de las fuerzas de seguridad del país (Guerra Sucia, Aguas Blancas, Cumbre de Guadalajara, San Salvador Atenco, APPO y desaparecidos del EPR, en Oaxaca). De estos movimientos surge la integración de comisiones estatales y a nivel nacional de derechos humanos, especializados en la investigación de abusos de autoridades en contra de personas y movimientos sociales, así como la propuesta de introducir mecanismos de control sobre las instancias de seguridad nacional, con el fin de que los responsables de éstas no actúen con impunidad.

Un avance para evitar esta impunidad lo representa el haber logrado que en la Ley de Seguridad Nacional de 2005 se estableciera un apartado en el que se confiere al poder legislativo la facultad para evaluar, vigilar y controlar el funcionamiento de las áreas de seguridad nacional. Esto independientemente de que hasta ahora la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión no haya podido cumplir con esta encomienda. De no perfeccionarse este mecanismo, es muy probable que en los próximos años las organizaciones de los derechos humanos, enfocados en los asuntos de seguridad nacional, demanden su participación formal en los mecanismos de vigilancia, observancia y control del Estado, como de alguna manera ya lo está solicitando el movimiento ciudadano en contra de la inseguridad, que ante el fracaso gubernamental en el combate a la delincuencia organizada, reclama su participación mediante un Observatorio Ciudadano.

Otros actores que también pretenden involucrarse como sujetos de la seguridad nacional son los movimientos ecologista y campesino, señalando la necesidad de que los problemas de desabasto de agua, la destrucción de la biodiversidad, la pérdida de

soberanía alimenticia y los peligros por el uso de organismos genéticamente modificados, sean considerados asuntos de suma importancia a nivel nacional.

En la medida en que en los últimos años la seguridad nacional se ha convertido en objeto de atención e interés entre la clase política, también entre los investigadores y representantes de organizaciones sociales se ha motivado una mayor demanda de conferencias, seminarios y diplomados especializados en la materia. Se crean condiciones favorables para que actores, organizaciones y movimientos sociales se conviertan en sujetos de la seguridad nacional. Una de las tareas inmediatas de este proceso será incidir en la voluntad política de los legisladores, para que desde el Estado se establezcan las pautas que permitan que la sociedad se involucre y haga suyos los asuntos de la seguridad nacional.

32. Migración, seguridad y derechos humanos en la frontera sur

*María Cecilia Matarazzo*¹⁶²

México es un país de emigración, inmigración y tránsito de migrantes. La frontera sur es descrita como “olvidada” y “porosa” debido a la falta de atención de que ha sido objeto y por la permeabilidad y facilidad con la cual los migrantes cruzan la zona. En la actualidad, dicha frontera se caracteriza por un continuo movimiento de flujos poblacionales diversificados que cruzan con y sin documentación requerida. A esto se han sumado las redes de tráfico y trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, tráfico de armas y estupefacientes, y contrabando de mercancías, así como el incremento del tráfico de migrantes. Algunos de estos últimos fenómenos han sido justificativos para el endurecimiento y redefinición de la frontera como una amenaza para la seguridad del país.

México tiene una “doble moral” respecto a su política migratoria. Por un lado, a través de su política exterior se muestra activo en la defensa y promoción de los derechos de los mexicanos que viven y trabajan en los Estados Unidos y, en contraposición,

¹⁶² Instituto de Seguridad y Democracia (INSYDE).

dentro de su territorio ha reforzado el número de procedimiento para la revisión, detención y deportación. La criminalización del paso de migrantes establece una relación directa entre la migración y la seguridad en México, lo cual no permite que en la práctica ni los individuos ni la migración sean atendidos bajo una concepción integral, tomando en consideración los estándares internacionales de derechos humanos que México ha ratificado.

El endurecimiento de las políticas de migración de México hacia los centroamericanos en la frontera sur se ha traducido en un aumento de abusos de autoridad y uso indebido de la fuerza, detención arbitraria, extorsión de las autoridades, humillación, hostigamiento y violación sexual, amenaza e intimidación, secuestros, robo y lesiones especialmente a los transmigrantes. Esto se presenta en un marco de creciente aumento de retenes en las rutas, puestos de revisión y operativos no sólo en la zona sur del país sino a lo largo del territorio, con el objetivo de detener y expulsar gente que entra al país.

Revisando las políticas migratorias en la frontera sur, el problema aparece con los primeros movimientos poblacionales de trabajadores temporales provenientes de Guatemala rumbo a las fincas cafetaleras de Chiapas. La mayoría de los cuales permanecían indocumentados con tolerancia de las autoridades y la sociedad. Entre los años setenta y principios de los ochenta, se incorporan nicaragüenses y salvadoreños. El gobierno toleró su presencia en la medida que se consideró un fenómeno transitorio resultado de la situación política de su país de origen. Aún así, por un lado, se les aceptaba sin considerarlos un problema y, por otro lado, se comenzó a cuestionar su presencia desde una perspectiva de seguridad nacional y, en consecuencia, un número creciente de migrantes fueron deportados por considerarse vinculados al ejército guatemalteco. Con la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) se fortaleció la perspectiva de seguridad nacional. En este contexto creció la corrupción al interior del Estado y surgieron las redes de ‘polleros’, que incluyen a funcionarios mexicanos. Durante la administración del expresidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) dos temas cobraron relevancia: la migración y los narcóticos. Los transmigrantes cobraron mayor atención y se los comenzó a definir como migrantes económicos aumentando las acciones para su detención y expulsión.¹⁶³ A mediados de la década de los noventa, el movimiento zapatista causó impacto en la frontera sur en términos de seguridad, por lo que se crearon fuerzas bélicas de reacción rápida. Asimismo, se crearon tres zonas militares nuevas en Chiapas y se desplegaron diez agrupamientos denominados Bases de Operación Mixtas. A través de la “Operación de Sellamiento de la Frontera”, se produjo un proceso de aislamiento de la frontera, tanto hacia el

¹⁶³ Para el año 1985, en Tapachula se producían 12 expulsiones diarias, para el año 1988 se expulsaban 49, para 1989 fueron 107 y para el primer semestre del año 1990, se registraron 197. Ver Rodolfo Casillas (compilador), *Los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales*, FLACSO, México, 1992.

exterior como hacia el interior del país, con el objetivo principal de reducir al mínimo el flujo de droga en trayecto por México camino a Estados Unidos.

En el año 2001 comenzó la implementación del Plan Frontera Sur o Plan Sur, que pretendía fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de los flujos de migrantes. En 2003, se sustituyó dicho Plan por el proyecto “Fortalecimiento de las delegaciones regionales de la frontera sur”. Entre sus acciones sobresale la creación de los grupos de protección de migrantes denominados Grupos Beta. Como resultado de los ataques a los Estados Unidos, en septiembre de 2001, el gobierno norteamericano firma con México el “Acuerdo sobre Fronteras Inteligentes”, en marzo de 2002. Éste incluyó compromisos de acciones en materia de migración y seguridad. Estos acuerdos colocaron al gobierno mexicano en situación de alerta bajo los términos y condiciones que Estados Unidos definió como situaciones de amenaza, ‘enemigos’ o riesgo tanto en la frontera norte como en la frontera sur.¹⁶⁴

Un paso significativo fue que, a mediados del año 2005, el poder ejecutivo incorporó al Instituto Nacional de Migración (INM) al Sistema de Seguridad Nacional de México. Esto implica que tanto sus bases de datos como sus sistemas de información tienen que ser parte de la Red Nacional de Información prevista en la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el *Diario Oficial*, en enero de 2005. Durante ese mismo año, en el INM se elaboró la “Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur” y, en diciembre de 2006, en el marco de la visita al estado de Chiapas, el presidente Calderón afirmó que “sí se puede construir una frontera segura y al mismo tiempo garantizar los derechos humanos”,¹⁶⁵ informando sobre la creación de la Policía Estatal Fronteriza, con el fin de reforzar la seguridad en la región.

La revisión histórica de las políticas implementadas en la frontera sur da cuenta del reforzamiento de las acciones y de la redefinición de la frontera y de la migración. Así, se pasa de concebir a los migrantes como “trabajadores temporales o transmigrantes” a ser una amenaza a la seguridad nacional. A su vez, el gobierno afirma que no busca limitar el ingreso de trabajadores temporales indocumentados, sino que pretende mejorar el proceso de regularización y documentación de los mismos. Los argumentos se basan en la posibilidad de proteger sus derechos, aunque también en mejorar “la seguridad en la frontera y la seguridad pública en la región de destino”.¹⁶⁶ Entre las acciones del Programa de Reordenamiento de la Frontera Sur, el INM incorporó, desde marzo de 2008, una nueva forma de documentación para migrantes con el fin de regularizar los cruces transfronterizos

¹⁶⁴ A ello se suma, en 2005, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá, que incluye, en materia de seguridad, acciones para aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo de personas a través de las fronteras compartidas. <http://aspan.fox.presidencia.gob.mx/>

¹⁶⁵ Sanjuana Jiménez, “Lanzan para frontera sur un plan de seguridad”, *El Universal*, 15 de diciembre de 2006.

¹⁶⁶ Instituto Nacional de Migración, “Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México”, Secretaría de Gobernación, México, 2005, p. 2.

en los estados del sureste. El gobierno busca reemplazar el uso del pase local ya que resultó fácilmente alterable y sujeto a discrecionalidad de los agentes migratorios, pero éste a su vez era utilizado para cruzar el territorio mexicano hacia la frontera norte sin mayores problemas.

Si bien la Ley General de Población establece que las únicas instituciones que tienen competencia para realizar la verificación del estatus migratorio son el INM y la Policía Federal Preventiva, uno de los principales obstáculos que enfrentan los migrantes son las numerosas detenciones ilegales por miembros de diversas instituciones con el objetivo de extorsionarlos. Las detenciones son realizadas por diversas corporaciones de los tres niveles de gobierno, incluyendo la empresa de seguridad privada del ferrocarril. Existe un importante margen de discrecionalidad en la actuación de las autoridades que generan actos arbitrarios y de corrupción colocando en situación de gran vulnerabilidad a los migrantes indocumentados. Esto se debe a que el INM tolera y acepta la participación de otras corporaciones.

Como resultado de las acciones implementadas, las personas quedan expuestas a una situación de gran vulnerabilidad, en la cual su condición migratoria se privilegia sobre sus derechos, los cuales debían ser garantizados por el país que los recibe aún estando en tránsito. Cabe señalar que México ha firmado acuerdos de repatriación “ordenada y segura” con los países centroamericanos, así como memorandos de entendimiento en materia de Derechos Humanos de Migrantes para la protección de mujeres y menores de edad víctimas de la trata y tráfico de personas. En particular, las mujeres sufren discriminación y violencia institucional que proviene de las diferentes policías, agentes migratorios o militares. A su vez, las mujeres transmigrantes son comúnmente víctimas de abuso sexual por parte de autoridades y/o polleros quienes a cambio de sexo ofrecen permitirles continuar su camino.

Como reflexión final, es preciso señalar que poco a poco, de ser una frontera abierta, la frontera sur de México, particularmente con Guatemala, se ha vuelto una “frontera de seguridad” y a los transmigrantes centroamericanos se les ve desde un enfoque que no le da prioridad a sus derechos humanos, convirtiéndose en población muy vulnerable que transita por México en busca de oportunidades. De esto es en parte responsable el gobierno mexicano, por mostrar gran incapacidad para controlar la corrupción de los funcionarios. Además tolera y, a veces, es partícipe de prácticas no solo violatorias de la integridad de los migrantes, sino directamente delictivas, en colusión con los traficantes de personas.