

■ HEPZIBAH MUÑOZ MARTÍNEZ
LESLIE JEFFREY

La guerra contra las drogas en México, la política exterior canadiense y los derechos humanos

RESUMEN

En la actualidad, la política exterior de Canadá hacia México se enfoca principalmente en el comercio, la inversión y la seguridad, mientras que los derechos humanos tienen escasa visibilidad en la agenda bilateral. El presente artículo argumenta que esta escasa visibilidad se debe a tres razones. Primera, la concepción limitada de democracia electoral del gobierno canadiense evita que éste considere discutir los abusos de derechos humanos en su agenda con México porque es considerado una democracia. Segunda, un enfoque de derechos humanos hacia México podría afectar la actual estrategia gubernamental canadiense de comercio e inversión, en particular en el sector minero, respecto de su país vecino del sur. Tercera, la subordinación de los asuntos de derechos humanos en México a la agenda bilateral de seguridad coincide con la estrategia doméstica de seguridad canadiense.

PALABRAS CLAVE: POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE, DROGAS, VIOLENCIA, MÉXICO, MINERÍA, DERECHOS HUMANOS.

ABSTRACT

Canada's foreign policy towards Mexico is mostly focused on trade, investment and security while human rights issues have low visibility in the bilateral agenda. The article argues that the low visibility of human rights violations in Mexico in Canada's foreign policy is due to three reasons. First, a narrow conception of electoral democracy prevents the Canadian government from engaging into a discussion on human rights abuses in Mexico because the latter is considered a democracy. Second, a human rights focus towards Mexico might hinder Canada's current strategy of trade and investment, particularly in the mining sector, with its southern neighbour. Third, Mexico's subordination of human rights issues to the security agenda resembles that of Canada's security strategy in domestic politics.

KEYWORDS: CANADIAN FOREIGN POLICY, DRUGS, VIOLENCE, MINING, MEXICO, HUMAN RIGHTS.

LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS EN MÉXICO, LA POLÍTICA EXTERIOR CANADIENSE Y LOS DERECHOS HUMANOS

HEPZIBAH MUÑOZ* | LESLIE JEFFREY**

Durante los años noventa y principios de 2000, el proceso de liberalización económica y electoral en México se incrementó. Ejemplo de ello, en el ámbito económico, fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) por Canadá, México y Estados Unidos en 1993. Los promotores del TLCAN argumentaban que éste sería beneficioso para México, ya que el resultante incremento del comercio y de la inversión extranjera directa proveerían más y mejores puestos de trabajo a los mexicanos, lo que mejoraría las condiciones de vida en este país (Ugalde, 2002). Sin embargo, los resultados del TLCAN distan de dichas expectativas. Bajos niveles de inversión y de crecimiento han persistido. Los logros limitados en la ampliación de plazas laborales en el sector manufacturero y de servicios han sido desplazados por las grandes pérdidas de empleo en el sector agrícola (Zepeda et al., 2009). Políticamente, el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) como partido opositor en las elecciones presidenciales de 2000 parecía marcar el inicio de la transición democrática en el país después de más de setenta años del régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Wise, 2003). Es en este contexto de apertura económica y de liberalización electoral donde los niveles de violencia asociada con el tráfico de drogas y su combate se han incrementado en México. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (INEGI, 2012), más de cien mil personas han tenido muertes violentas entre 2006 y 2011, y más de quince mil personas han sido desaparecidas en el contexto de la guerra contra las drogas entre 2006 y 2012 (UNOHCHR, 2012).

Es en este contexto de apertura económica y electoral donde las relaciones bilaterales de Canadá hacia México se han desenvuelto en los últimos veinte años. En la actualidad, la política exterior de Canadá hacia México se centra en el comercio, la inversión y la seguridad, en tanto que los derechos humanos tienen escasa visibilidad en la agenda bilateral. Esta escasa visibilidad se debe a tres razones. Primera, la concepción limitada de democracia electoral del gobierno canadiense evita que

* University of New Brunswick, Saint John Campus. Correo electrónico: hmartine@unb.ca

** University of New Brunswick, Saint John Campus. Correo electrónico: ljeffrey@unb.ca

éste considere discutir los abusos de derechos humanos en su agenda con México porque es considerado una democracia: “los gobiernos democráticos no acusan a sus amigos democráticos de violaciones de derechos humanos” (2012, marzo 7, comunicación personal). Segunda, un enfoque de derechos humanos hacia México podría afectar la actual estrategia gubernamental canadiense de comercio e inversión, en particular en el sector minero, hacia su país vecino del sur. Tercera, la subordinación de los asuntos de derechos humanos en México a la agenda bilateral de seguridad coincide con la estrategia doméstica de seguridad canadiense.

El artículo se divide en tres partes; en la primera se discuten las principales áreas de cooperación entre Canadá y México; en la segunda, se problematizan concepciones de democracia electoral y la separación entre Estado y sociedad civil, que han influido de manera importante en la política exterior canadiense hacia México. Un análisis crítico de estos conceptos permite entender la complejidad de la violencia en México y las implicaciones del enfoque de seguridad canadiense en la intensificación de la violencia en México. La tercera y última parte considera cómo el enfoque de seguridad hacia México coincide con la intensificación del Estado policial en Canadá.

LA AGENDA DIPLOMÁTICA ENTRE MÉXICO Y CANADÁ Y LA “GUERRA CONTRA LAS DROGAS”

Durante los últimos años, la política exterior canadiense hacia México ha estado dirigida a la promoción del comercio y la inversión, en particular en el sector minero (Gauthier y Meredith, 2010). Como resultado, 77 por ciento de la minería en México está bajo el control de compañías canadienses (Rodríguez, 2010). En cuanto a la problemática migratoria, el gobierno canadiense ha negociado con México una serie de memorándums de entendimiento en relación con el Programa Temporal de Trabajadores Agrícolas para tener acceso a mano de obra barata mexicana, y así disminuir costos de producción en el sector agrícola canadiense (Basok, 2000). Desde 2009, el gobierno canadiense ha requerido a los ciudadanos de México visas de ingresos para evitar el incremento de peticiones de asilo y refugio por parte de mexicanos. En 2013, México también fue incluido en la lista de “países seguros” por el Ministerio de Ciudadanía e Inmigración (Levitz, 2013); esto significa que ciudadanos de estos países tendrán más dificultades para obtener asilo político en Canadá basado en criterios como la existencia de leyes democráticas y sistema de

justicia que les permite a estos ciudadanos atender sus demandas de protección a sus derechos y libertades en sus propios países (Black, 2013).

Respecto de la violencia relacionada con el narcotráfico y la militarización en México, desde 2009 el gobierno canadiense ha enfocado su estrategia hacia la cooperación en materia de seguridad, a través de las mesas de discusión político-militares, consultas en materia de seguridad entre el gobierno canadiense y el mexicano y asistencia técnica en reformas judicial, así como entrenamiento en actividades policiales en México. La asistencia técnica en la reforma del sistema de justicia en México está ligada con las iniciativas del gobierno mexicano para fortalecer la independencia judicial y la profesionalización de los abogados (DFAITa, 2012). La Policía Montada Canadiense y el Colegio Canadiense de Policías encabezan el entrenamiento en acciones policiales en México (Embajada Canadiense en México, 2012). Otro ejemplo del enfoque de seguridad canadiense hacia México es la Reunión de Ministros de Defensa de América del Norte, en Ottawa, en 2012. En esta reunión, los tres ministros de Defensa discutieron la estrategia militar compartida, la localización e interdicción de drogas en los mares, la institucionalización de futuras reuniones y el desarrollo de un marco de referencia para la cooperación. Este marco de referencia incluye el análisis de amenaza y de defensa conjuntos, el apoyo a las agencias públicas de seguridad para combatir el tráfico de drogas y el fortalecimiento de los foros hemisféricos de defensa (Departamento de Defensa de Estados Unidos, 2012). Por lo tanto, la promoción de la inversión minera, libre comercio y políticas de inmigración para acceder a mano de obra barata mexicana y el enfoque policial y militar de la cooperación prevalecen en la política exterior canadiense hacia México. El énfasis en los mercados y la seguridad también se manifiesta en los grupos de trabajo de colaboración Canadá-México (Canada-Mexico Partnership o CMP). Estos grupos de trabajo abarcan cuestiones de energía, medio ambiente y recursos forestales, vivienda, capital humano, movilidad del trabajo, comercio, innovación e inversión (Gobierno de Canadá y Gobierno de México, 2011). Esto se repite en lo regional en América del Norte, donde el libre mercado y la seguridad configuran el principal enfoque de la estrategia canadiense hacia México. Éste se manifestó cuando el primer ministro canadiense Stephen Harper declaró, en la cumbre de América del Norte en 2012, que “Canadá desea seguir colaborando con Estados Unidos y México para promover los principios democráticos, la estabilidad regional y el crecimiento económico basado en los mercados con nuestros socios en el hemisferio occidental” (DFAITb, 2012).

En lo continental, la política canadiense hacia México se engloba en la Estrategia de Canadá hacia el Continente Americano, que se refiere principalmente a Latinoamérica y el Caribe. Esta estrategia fue lanzada en 2007; sus principales objetivos son el crecimiento económico, la gobernabilidad democrática y la seguridad común. El Programa de Construcción de Capacidades Anticrimen de Canadá es parte de esta estrategia, y fue publicado en 2009, en Guadalajara, durante la Cumbre de América del Norte. Cada año, el gobierno canadiense canaliza quince millones de dólares canadienses a este programa para el combate del crimen organizado en Latinoamérica y el Caribe (DFAITc, 2012). Muchos de los programas bilaterales mencionados anteriormente entre México y Canadá son financiados por ese programa. Es así como las acciones del gobierno canadiense hacia México y el continente en los últimos años sugieren una tendencia a enfatizar el libre mercado y la cooperación en seguridad, con una escasa atención a los derechos humanos.

¿ESTADO CONTRA CRIMEN ORGANIZADO?

La orientación de la política de seguridad canadiense hacia la violencia en México está basada en la suposición de la separación del Estado y la sociedad y concepciones limitadas de democracia. La separación entre el Estado y la sociedad civil puede encontrarse en la metodología pluralista de Max Weber, en la que todos los aspectos de la sociedad, como la economía, el Estado y la sociedad civil, son vistos como entidades autónomas separadas una de la otra (Burnham, 2006). El principal problema con esta separación es la cosificación del poder estatal como una comunidad humana que clama el monopolio legítimo del uso de la fuerza física dentro de un territorio, mientras que se equipara a la sociedad civil con intereses privados (Bieler y Morton, 2006). Por ello, el Estado aparece como una institución limitada a los líderes políticos y los funcionarios de gobierno con lazos externos a la sociedad civil. Dicha perspectiva ignora que el Estado no es solamente el aparato gubernamental operando dentro de la esfera pública del gobierno, partidos políticos y las fuerzas armadas, sino también es parte de la esfera privada (Bieler y Morton, 2006).

Así, interpretaciones que separan y cosifican al Estado y la sociedad civil como entidades opuestas informan el análisis sobre el papel del Estado en la lucha contra el crimen organizado y las nociones de Estado frágil o fallido. A través de este lente, el Estado mexicano es descrito como separado y autónomo del crimen organizado, donde el primero intenta abatir a este último a través de la militarización. Casos

de colaboración entre autoridades públicas y crimen organizado son vistos como signos de un Estado frágil o fallido. Por lo tanto, la asistencia militar y de seguridad es vista como una contribución en la lucha contra el crimen organizado para fortalecer al Estado mexicano, desde el punto de vista del gobierno canadiense. De esa misma forma, la construcción de capacidades policiales es considerada necesaria para evitar la fragilidad del Estado mexicano.

Así también, la política exterior canadiense está basada en nociones de democracia de procedimiento (*procedural democracy*), la cual es definida como la habilidad de los votantes para elegir a sus representantes en elecciones libres, así como la separación de poderes de gobierno (Dahl, 1998). Dichas definiciones están ligadas a conceptos de democracia de mercado que surgieron en los años ochenta y noventa en Latinoamérica. En este tipo de democracia se asume que los gobiernos necesitan liberalizar las elecciones para asegurar la estabilidad de los mercados y evitar la salida de capitales ante la inestabilidad política propiciada por la ausencia de elecciones libres. Desde esta perspectiva, la disciplina del mercado obliga a los países a mantener elecciones libres, mientras que el crecimiento económico que resulta del libre mercado facilita la creación de una clase media más democrática (Robinson, 2000; Garth, 2007).

Estos dos conceptos detrás de la política exterior canadiense hacia México ignoran la complejidad de la violencia en este último. La descripción del crimen organizado en oposición al Estado ignora la existencia de autoridades regulatorias paralelas y de economías informales e ilegales que no debilitan el poder del Estado (Desmond Arias y Goldstein, 2010). Por el contrario, el Estado y dichas autoridades paralelas se constituyen una a la otra. Por ejemplo, los recientes casos de presunta colaboración entre los gobernadores de Tamaulipas y el crimen organizado muestran cómo estos políticos no fueron necesariamente “corrompidos”, sino que negociaban los términos en los cuales el Cartel del Golfo podía operar en esa jurisdicción a cambio de retribuciones financieras y apoyo económico para campañas políticas (Redacción, 2012). Es así como estas autoridades no son necesariamente manipuladas o sobornadas, sino que son participantes principales y negociadores en los tratos con el crimen organizado. Otro ejemplo es la participación, directa o indirecta, de fuerzas de seguridad del Estado en las desapariciones forzadas. Esta participación indirecta incluye la negligencia de las autoridades, lo cual continúa generando impunidad. De acuerdo con las Naciones Unidas, muchos de los casos de desaparición forzada son reportados e investigados como otro tipo de ofensa, o ni siquiera considerado como ofensas (UNOHCR, 2012).

La fortaleza de los carteles de la droga y de sus conexiones con el poder estatal también muestra cómo las estructuras paralelas estatales son esenciales en la recomposición del poder. En México, esta recomposición toma la forma de control estatal con una fachada de democracia. Es en este contexto donde la cultura del terror promovida por el crimen organizado y la militarización establece relaciones de autoridad sobre las poblaciones locales fuera de los mecanismos democráticos (Hunt, 2006). De hecho, el crimen organizado fortalece el poder político de actores estatales que buscan retener control al simultáneamente amenazar y proteger a los ciudadanos (Das y Poole, 2004; Sanford, 2004). Amenazas de muerte y asesinatos de periodistas son ejemplo de esto. En la costa este de Veracruz, cuatro periodistas fueron asesinados en un periodo de cinco días en 2012. Todos estos periodistas reportaban la violencia ligada al narcotráfico en este estado y algunos también eran críticos de las políticas estatales (Rapporteurs Sans Frontiers, 2012). El contexto general de violencia en contra de los periodistas en México ha llevado a la autocensura en asuntos relacionados con los carteles de la droga y las autoridades gubernamentales, incrementando la impunidad y reproduciendo las estructuras sociales existentes que sustentan en lo local el poder estatal (Committee for the Protection of Journalists, 2010).

Es así como los conceptos de democracia electoral y Estado contra el crimen organizado en los que se basa la política exterior canadiense no logran abordar la situación de violencia en México, sobre todo las confusas líneas entre el poder del crimen organizado y el estatal. Por el contrario, dichas suposiciones disfrazan la compleja realidad en México y evitan que el Estado canadiense reflexione sobre las repercusiones sociales de sus políticas hacia México. Desde esta perspectiva, la política exterior canadiense respecto de la crisis de seguridad en México basada en entrenamiento militar y cooperación en seguridad no asiste a la disminución de violaciones de derechos humanos en México. Por el contrario, la política exterior canadiense podría estar facultando a aquellos grupos dentro del Estado con lazos cercanos con los carteles de la droga (2012, marzo 7, comunicación personal). Asimismo, el enfoque gubernamental canadiense hacia el apoyo de la militarización a través del entrenamiento de fuerzas armadas y policíacas en México podría debilitar las organizaciones y movimientos ciudadanos que buscan alternativas más allá de estrategias militares y policíacas para detener la espiral de violencia en el país.

También, las consideraciones del concepto de democracia electoral contenidas en la política exterior canadiense ocultan el desempoderamiento real de los ciudadanos en el contexto de violencia mexicana. Esta noción de procedimiento de la

democracia electoral es evidente en los criterios implementados por el Ministerio de Inmigración y Ciudadanía de Canadá. Este último determina si un país debe ser incluido en la lista de países seguros para peticiones de asilo y refugio, basado en la existencia de un sistema judicial independiente y organizaciones de la sociedad civil, reconocimiento de derechos y libertades básicas y mecanismos para abordar violaciones de estos derechos o libertades. Es así como este criterio de país seguro, en el que México está incluido, es utilizado por el gobierno canadiense en el procesamiento de apelaciones de peticiones de asilo y de refugio. Esto contrasta con la situación de violencia en México, lo cual revela las limitantes de los conceptos de democracia de procedimiento y liberal utilizados para evaluar las condiciones de protección de derechos y libertades en un país. A diferencia de los conceptos de democracia empleados por el gobierno canadiense para nombrar a México como un país seguro, la definición de democracia disyuntiva describe el contexto mexicano. De acuerdo con Teresa Caldeira (2000), este tipo de democracia se caracteriza por la expansión de ciudadanía política, elecciones libres y regulares, organizaciones partidistas libres, nuevos liderazgos políticos y poderes legislativos y judiciales funcionales en un contexto de violencia asociada con impunidad, privatización de la justicia, abusos de las fuerzas armadas y la destrucción de espacios públicos. Una democracia disyuntiva también es acompañada por la deslegitimación de la ciudadanía civil. Dicha deslegitimación surge de la falta de efectividad del sistema de justicia, el ejercicio de la justicia por una elite privilegiada y una constante violación de los derechos humanos, particularmente por el Estado (Caldeira, 2000).

Los conceptos limitados de democracia utilizados por el gobierno canadiense para interpretar el contexto político mexicano tienen efectos concretos que se traducen en la falta de inclusión del tema de los derechos humanos, ya que México es considerado una democracia. Mientras distintas organizaciones de derechos humanos han hecho evidente la situación de democracia disyuntiva en México, la política exterior canadiense continúa abordando los temas de violencia e impunidad en México como un asunto de seguridad aislado de cuestiones de democracia sustantiva. Es importante notar que esta exclusión del tema de derechos humanos en la relación México-Canadá ha permitido que las compañías mineras canadienses continúen recibiendo apoyos del gobierno federal canadiense a través de Export Development Corporation y se sigan beneficiando de las condiciones de impunidad en México, especialmente en los ataques a activistas opositores a los proyectos mineros. Con el TLCAN, la inversión minera canadiense en México se ha incrementado debido a la apertura de este sector y la protección que inversionistas

internacionales tienen en este tratado, en especial en el capítulo 11 del TLCAN. Este último permite a los inversionistas privados extranjeros demandar a los Estados miembros del TLCAN si sus leyes domésticas dañan las ganancias o el potencial de rentabilidad de sus inversiones en México, Estados Unidos o Canadá. Para 2007, más de cincuenta por ciento de las concesiones mineras a extranjeros en México estaban bajo el nombre de compañías canadienses (Dhilon, 2007). Canadá es el cuarto país con mayor inversión en México, con el más alto índice de ganancias en el país (Rodríguez, 2009). Dicha inversión ha tenido impactos ambientales en comunidades locales, incluyendo contaminación de mantos freáticos y ríos que ha provocado la muerte de peces y ganado, así como impactos en la salud de las comunidades. Es por ello que las comunidades donde estos proyectos tienen lugar han decidido oponerse a estas inversiones por sus efectos negativos sobre los ecosistemas, la economía local y la salud.

A pesar de la negativa comunitaria a estos proyectos, las compañías mineras canadienses han realizado las extracciones minerales planeadas de dos formas. Por un lado, las compañías mineras canadienses han llevado a cabo procesos de consultas falsas y/o dudosas y/o persuadido a líderes de la comunidad para aparentar haber conseguido el consentimiento de la comunidad con respecto de la explotación de sus recursos naturales. Por otro lado, las comunidades y activistas que se oponen a los proyectos mineros constantemente reciben amenazas, presumiblemente, de grupos armados contratados por las compañías canadienses en colaboración con autoridades locales (PRODESC, 2013). Es así como las firmas canadienses también se benefician de la naturaleza disyuntiva de la democracia en México y de la exclusión de temas de derechos humanos en la agenda bilateral México-Canadá. Diversas fuerzas políticas dentro de Canadá han intentado incluir el tema de derechos humanos en las inversiones mineras canadienses en América Latina a través de la ley C-300. Esta ley tenía como objetivo investigar las quejas en contra de las compañías mineras con inversión fuera de Canadá con la intención de abordar los abusos de derechos humanos y los daños ambientales perpetrados por estas firmas. Sin embargo, esta ley no fue aprobada debido a la oposición del Partido Conservador, cuyo líder, Stephen Harper, ha sido el Primer Ministro desde 2006. Es así como la indiferencia en cuestiones de derechos humanos en la agenda bilateral y la situación de violencia e impunidad en México han permitido a las compañías mineras canadienses llevar a cabo proyectos sin tomar en cuenta su impacto en las comunidades locales y hasta violar derechos humanos con tal de ejecutar sus planes de extracción mineral.

El gobierno canadiense, al centrar su relación con México en asuntos de seguridad e inversión basados en conceptos de democracia de procedimientos y de autonomía estatal con respecto del crimen organizado, ha dejado de lado las discusiones de derechos humanos en la agenda bilateral. Dicha posición tiene implicaciones concretas. Por un lado, no existe garantía de que la cooperación en seguridad en la agenda bilateral sea utilizada en beneficio de las estructuras de coexistencia y colaboración entre autoridades estatales y crimen organizado. Por otro lado, la nula preocupación por las violaciones de derechos humanos en la relación diplomática de los dos países, sobre todo por inversiones mineras, se suman al clima de impunidad y violencia en México. Ambos factores aumentan la vulnerabilidad de los ciudadanos mexicanos a la privación de sus derechos y libertades, intensificando las condiciones de democracia disyuntiva en México.

EL ESTADO PUNITIVO CANADIENSE

El enfoque de la política exterior canadiense de los asuntos militares y de seguridad en relación con la violencia en México coincide con el fortalecimiento del Estado punitivo en Canadá. De hecho, argumentos sobre la expansión de los carteles de la droga mexicanos hacia el territorio canadiense han sido utilizados para justificar el enfoque punitivo de la justicia en Canadá. Por ejemplo, el Senador conservador Gerry St. Germain expresó en 2010 que los carteles mexicanos de la droga tenían tratos en el interior de la provincia de Columbia Británica. Por ello, mencionó que “el gobierno debe priorizar nuestros recursos existente para abordar la situación apropiadamente. Los criminales huyen a Canadá porque ellos consideran a nuestro sistema y leyes como tolerantes, donde el riesgo de ser atrapado vale la pena. Canadá se percibe como un lugar que sanciona a los criminales de manera laxa ya que aquí se imponen sentencias cortas por crímenes relacionados con las drogas” (Canada, Senado, 2010). Es así como el lazo entre la violencia en México con la seguridad doméstica justifica legislaciones como la ley C-10, que incluye castigos más severos y un énfasis en el encarcelamiento.

Así, el enfoque de seguridad canadiense hacia México se alinea con el fortalecimiento del Estado punitivo doméstico en los últimos 20 años. Canadá, en los años ochenta, era conocido por su posición “amable” hacia el crimen y las drogas, especialmente en comparación con la declaración de Estados Unidos de “guerra contra las drogas.” Desde mediados de los años noventa y en especial desde la elección del

gobierno conservador de Harper en 2006, la tendencia a castigos más severos en el sistema de justicia criminal se ha incrementado (De Keseredy, 2006:305-306). Este cambio en la política del control del crimen en Canadá no es el resultado de altos niveles de criminalidad (el crimen, incluyendo crímenes violentos, ha tendido a la baja en los últimos veinte años) (Cook y Roesch, 2012:218), sino producto de factores ideológicos. El neoconservadurismo originario de Canadá y la influencia del neoconservadurismo estadounidense se han fortalecido en el mismo periodo. Por ello, algunos analistas argumentan que hay una transferencia significativa de políticas de control de la criminalidad desde Estados Unidos hacia Canadá desde los años noventa, de tal manera que actualmente se puede considerar que Canadá ha pasado, como Estados Unidos, de ser un “Estado de bienestar” a un “Estado penal” (De Keseredy, 2006:309).

Un área evidente de esta creciente criminalización es la política canadiense hacia las drogas. Mientras que Canadá adoptó una posición prohibicionista hacia las drogas ilegales desde principios de los noventa, ésta ha sido moderada, desde 1950, por un enfoque médico que aborda cuestiones de tratamiento y prevención (Fischer, 2000:188). Por lo tanto, Canadá tiene una menor proporción de encarcelados por cargos criminales por drogas en comparación con Estados Unidos, y las sentencias son menos severas que en éste (Grant, 2009:655; Mosher, 2011:374). Como muestra de la fortaleza del enfoque médico, Canadá adoptó la Estrategia Nacional de Drogas en 1987, la cual enfatizaba “la reducción de riesgo o daño” como la piedra angular de su política, junto con la prevención, tratamiento y el cumplimiento de las leyes. Las políticas de reducción de riesgo como los intercambios de jeringas y la provisión de metadona lidian con las consecuencias sociales, económicas y de salud de las adicciones, sin solicitar a los usuarios el cese de uso de una droga en particular (Grant, 2009:661). Aún a principios de los años dos mil, había un apoyo federal considerable a la reducción del riesgo. En 2001, Canadá introdujo las licencias para el consumo médico de la marihuana (Mosher, 2011:376). La decisión del Partido Liberal también promovió legislación para disminuir las sentencias de encarcelamiento por posesión de pequeñas cantidades de marihuana en 2003 (Mosher, 2011:375). En lo provincial, Columbia Británica, cuya capital es Vancouver, que ha sido afectada de gran manera por la sobredosis de drogas y la epidemia de VIH, creó la primera instalación para la inyección segura. Esto fue apoyado por el comité de la Cámara de los Comunes, que también recomendó un estudio sobre programas de mantenimiento o de desintoxicación clínicamente apoyados para la adicción a la heroína similar a los realizados en Europa. Como resultado de esto, en 2005

surgió el proyecto NAOMI de tratamiento de la adicción a la heroína en Vancouver (Mosher, 2011:377). Sin embargo, estas medidas causaron controversia en Canadá y presión considerable de Estados Unidos para que el gobierno canadiense dejara de apoyar políticas más liberales con respecto de las drogas.

El triunfo del Partido Conservador y de Stephen Harper en las elecciones de 2006 marcó un cambio real en la estrategia canadiense hacia las drogas y una criminalización más profunda.¹ La legislación del Partido Liberal para la descriminalización de la marihuana se extinguió, y Harper introdujo rápidamente leyes más severas en relación con las drogas, incluyendo sentencias mínimas obligatorias (un legado estadounidense) por cultivar marihuana; penas más altas por cargos criminales por drogas con “agravantes” (como aquellos cometidos cerca de una escuela), y menor financiamiento hacia los programas de reducción de riesgo. La Estrategia Nacional de Drogas de 2010 (conocida como la Estrategia Antidrogas) incrementó de forma rápida el financiamiento para la aplicación de la ley a través de la coacción en crímenes relacionados con el tráfico de drogas (Mosher, 2011:381-382). El gobierno de Harper también amenazó con cerrar la instalación de inyección segura en Vancouver llamada INSITE, a pesar de sus resultados exitosos de disminución de la sobredosis, VIH y la adicción. El cierre de este establecimiento no se realizó debido a una ardua defensa del programa como una cuestión de derechos humanos en la Suprema Corte de Justicia de Canadá. La Red Canadiense de Reducción del Riesgo señala que la insistencia del Partido Conservador de lidiar con la problemática de las drogas como un asunto criminal ignora las conexiones reales entre la adicción y el crimen. Cerca de ochenta por ciento de los infractores llegan a la cárcel con un problema de abuso de sustancias tóxicas. El tratamiento de dichas adicciones puede prevenir muchos crímenes, pero existe menos financiamiento para la prevención y el tratamiento en comparación con los fondos canalizados a castigar el consumo de drogas ilegales. El financiamiento para la prevención y el tratamiento de las adicciones representa 0.5 por ciento de los fondos gastados en vigilancia del consumo de drogas y medidas punitivas contra éste (CHRN, 2011).

La estrategia de criminalización del gobierno de Harper va más allá de las drogas. Así como en el área de las drogas, el enfoque canadiense del crimen ha sido

¹ El sistema político de Canadá es parlamentario, lo que significa que el primer ministro es el líder del partido con más asientos en la Cámara de los Comunes. Los representantes en el parlamento son elegidos por mayoría simple. El primer ministro convoca a elecciones generales ya sea cada cinco años después de la elección anterior, o debido a una moción de censura en el parlamento. Esta moción sucede cuando una serie de eventos desencadena la pérdida del respaldo del parlamento al primer ministro.

más tolerante que el de Estados Unidos debido a la orientación del primero a la rehabilitación, más que al castigo (Mallea, 2010:36). Muchas de las nuevas “leyes contra el crimen” fueron presentadas por el gobierno de Harper, el cual pasó de ser un gobierno minoritario a uno mayoritario en la Cámara de los Comunes en 2008. Un tercio de las leyes introducidas en 2009 y de nuevo en 2010 y 2011 estaba relacionado con la justicia criminal (Economist, 2009, en Mosher, 2011:381). En 2008, el gobierno aprobó la ley Tackling Violent Crime (Tacleando el Crimen Violento), la cual incrementó los castigos por cargos relacionados, cuando al mismo tiempo ese mismo gobierno desmanteló el registro de control de armas que restringía el uso extensivo de armas en Canadá. Asimismo, dicha ley redujo los elementos necesarios para declarar a alguien delincuente peligroso. Varias leyes contra el crimen que no fueron aprobadas en las sesiones parlamentarias de 2008 y 2009 fueron agrupadas en un proyecto de ley sobre asuntos distintos llamada Omnibus Bill C-10, la cual fue introducida en la sesión parlamentaria para su aprobación en 2010. El compromiso de los Conservadores con la agenda anticrimen fue claro en sus tácticas para lograr que el proyecto se aprobara en la Cámara de los Comunes. Este tipo de proyectos de ley son inusuales en el sistema parlamentario canadiense porque son difíciles de evaluar y debatir debido al gran número de asuntos involucrados. Es importante notar que estas leyes ya habían sido debatidas y reformadas, aunque no aprobadas, en sesiones parlamentarias anteriores. El gobierno de Harper las introdujo nuevamente a través del proyecto de ley C-10 en su forma original, excluyendo los cambios resultantes de rondas previas de debate parlamentario. El debate y el aporte de ideas a la ley fueron obstaculizados ya que el gobierno declaró la C-10 como una “moción de censura” (*confidence motion*), haciendo imposible a la oposición el votar en contra de la ley sin convocar a nuevas elecciones. Esto último hubiera tenido consecuencias negativas políticas en la popularidad del principal partido opositor (Partido Nacional Demócrata), ya que las elecciones se habían llevado a cabo recientemente. Por ello, la ley fue promovida en la Cámara de los Comunes con poco tiempo para su evaluación o debate a pesar de la oposición generalizada a ésta (Mallea, 2010:33).

La ley C-10 agrupó una serie entera de reformas que endureció la ley criminal en Canadá, incluyendo la expansión del uso obligatorio de sentencias mínimas, que facilita que un menor de edad sea enjuiciado en cortes para adultos; las limitaciones del uso de sentencias condicionales, como el arresto domiciliario, y la eliminación del indulto por ofensas graves. El gobierno introdujo iniciativas que restringen la flexibilidad de los jueces para declarar sentencias al reducir el crédito por tiempo cumplido previo a la condena y las restricciones a las condiciones de libertad bajo

fianza y bajo palabra. Como parte de la agenda anticrimen, el gobierno también retipificó como “graves” algunos crímenes que anteriormente eran considerados “delitos no graves”, como la posesión de burdeles, requiriendo sentencias más severas. Asimismo, esta ley incrementó la gravedad de crímenes, como el homicidio, si están ligados al “crimen organizado” (Cook y Roesch, 2012:217-218). Algunos de estos cambios, incluyendo el uso extensivo de intervenciones telefónicas y la incautación de las ganancias del crimen, así como una serie de medidas de endurecimiento de las sentencias y de la libertad bajo fianza y bajo palabra, se llevaron a cabo completamente fuera del proceso legislativo, ya que las “regulaciones” establecidas por el gobierno no requieren aprobación parlamentaria (Mallea, 2010:34). Recientemente, el gobierno presentó una iniciativa de ley que incrementa el poder de las cortes para encarcelar a las personas que no son criminalmente responsables debido a enfermedades mentales al declararlos “delincuentes de alto riesgo.” Esto significa el desplazamiento de los profesionales del área de salud mental que anteriormente habían trabajado con las cortes para determinar el tratamiento de los infractores con enfermedades mentales (Canadian Press, 2013).

El gobierno ha continuado con esta agenda de criminalización a pesar de las críticas de expertos en la materia, incluyendo la comunidad de abogados, los gobiernos provinciales y hasta los políticos republicanos de Estados Unidos. Estos últimos han testificado que medidas como las sentencias mínimas obligatorias no funcionan y además incrementan los costos para el gobierno. Otra señal del compromiso del gobierno con la agenda anticrimen opuesta a los asuntos de rehabilitación y derechos humanos es la voluntad de financiar lo que algunos llaman la agenda de “jets y cárceles” (*jets and jails*). Junto con los cambios legislativos surgieron nuevos gastos para correccionales y vigilancia, incluyendo la construcción de nuevos espacios para el encarcelamiento (Mallea, 2010). Se espera que los costos se incrementen de manera excesiva con la suma de nuevos reclusos y el alargamiento de sentencias para muchos otros. Mientras que el gasto en guardias y prisiones se expande exponencialmente en los presupuesto de los Conservadores, el financiamiento a las pastorales de las cárceles y a programas de rehabilitación como las prisiones granja fue reducido o eliminado (Mackreal, 2013; Lunau, 2009), y, como se mencionó anteriormente, fondos para las organizaciones de derechos y programas de tratamiento y prevención para la adicción y el gasto social en general han disminuido considerablemente. Al mismo tiempo que el gobierno negó revelar el costo de estos cambios, un instituto de investigación estima que se aproximan a los 19 millones de dólares canadienses (White, 2011).

Es así como los procesos de criminalización y los excesivos gastos para la seguridad doméstica han transformado al Estado canadiense en un Estado punitivo. Esto explica cómo la política exterior de este país es una extensión de las políticas internas enfocadas a la vigilancia y el castigo, y no a la reducción del daño y los derechos humanos. Esta orientación de la política doméstica, no sólo subordina asuntos de derechos humanos a la criminalización, sino también ignora las estructuras de exclusión que generan las adicciones y el tráfico de drogas.

CONSIDERACIONES FINALES

Hemos argumentado que el enfoque de seguridad de Canadá hacia la situación de violencia en México se basa en una definición de democracia cuestionable y supuestos que separan las acciones del estado mexicano de la delincuencia organizada. La falta de atención a la complejidad de la violencia y a las cuestiones de derechos humanos en México de parte del gobierno canadiense debilita la capacidad de los ciudadanos para luchar contra la impunidad y transformar el actual enfoque punitivo en alternativas no violentas y sociales en la crisis de seguridad de México. La subordinación de las cuestiones de derechos humanos en la agenda diplomática canadiense con México a preocupaciones de seguridad también está vinculada al papel de la inversión canadiense, particularmente las empresas mineras, en la continuación de la violencia y la impunidad en México. Asimismo, la política exterior canadiense con enfoque en temas de seguridad canadiense se alinea con la creciente criminalización de la vida cotidiana en Canadá, haciendo caso omiso de las condiciones sociales que producen violencia.

La manera en que la relación bilateral entre México y Canadá se ha desarrollado en cuanto al enfoque de seguridad y libre mercado y la forma en que Canadá ha pasado de ser un “Estado de bienestar” a uno “punitivo o policial” no son resultados fortuitos. Por el contrario, existe una correlación de fuerzas que se benefician de estas políticas como las compañías mineras canadienses, las Secretarías de Defensa de los respectivos países y los grupos de poder que son favorecidos por el control social que una agenda doméstica de seguridad bilateral y de criminalización garantiza. Para cuestionar esta correlación de fuerzas que ha facilitado este desenvolvimiento de la política canadiense hacia México y sus políticas domésticas es importante ir más allá de concepciones de democracia de procedimiento y de fragilidad de Estado, para abordar las condiciones estructurales que generan

violencia y exclusión social y económica, que no pueden ser resueltas con el libre mercado, la militarización y el enfoque de seguridad canadiense, no sólo hacia México, sino también a su propia población.

REFERENCIAS

- BIELER, A., y Morton, A. (2006) "Globalization, the State and Class Struggle. A Critical Economy Engagement with Open Marxism". En: A. Bieler et al. *Global Restructuring, State, Capital and Labour*. Nueva York: Palgrave.
- BLACK, D. (2013). "Mexico Among Countries Deemed 'Safe' by Canada Immigration". *The Toronto Star*, 10 de mayo.
- BURNHAM, P. (2006). Marxism, the State and British Politics. *British Politics*, 1(1):67-83.
- CALDEIRA, T. (2000). *City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- CANADIAN EMBASSY IN MEXICO (2012). "Canada-Mexico Cooperation in the Areas of Security and Justice" [en línea]. Government of Canada. Disponible en: <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/bilat/sjcoop-coopsj.aspx?lang=eng&view=d> [consultado: 2013, marzo 5].
- CANADIAN HARM REDUCTION NETWORK (2011). "Your Vote Matters: An Election Primer from the CHRA".
- CANADIAN PRESS (2013). "New 'High-risk' Category Will Keep Mentally ill Offenders Under Wraps: Harper". *Macleans*, 8 de febrero.
- CANADA, SENADO (2010). *Debates 3rdSession, 40thParliament*, 21 de octubre, vol. 147, núm. 58.
- COOK, A., y Roesch, R. (2012). "Tough on Crime" Reforms: What Psychology Has to Say About the Recent and Proposed Justice Policy in Canada". *Canadian Psychology*, 53(3):217-225.
- COMMITTEE FOR THE PROTECTION OF JOURNALISTS (2010). *Silence or Death in Mexico's Press*, New York, United Book Press.
- DAHL, R. (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- DAS, V., y Poole, D. (2004). "The State and its Margins: Comparative Ethnographies". En: V. Das y D. Poole (comps.). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.
- DESMOND ARIAS, E., y Goldstein, D. (2010). "Violent Pluralism: Understanding the New Democracies of Latin America". En: E. Desmond Arias y D. Goldstein

(comps.). *Violent Democracies in Latin America*. Durham N. C.: Duke University Press.

- DFAITa (2012). “Minister Ablonczy Announces Support for Criminal Justice Reform in Mexico” [en línea]. Foreign Affairs, Trade and Development Canada. Government of Canada. November 30. Disponible en: <http://www.international.gc.ca/media/state-etat/news-communications/2012/11/30a.aspx?view=d> [consultado: 2013, marzo 3].
- DFAITb (2012) “Statement by the Prime Minister of Canada at the North American Leaders’ Summit in Washington, D. C.” [en línea]. Washington, abril 2. Disponible en: <http://www.canadainternational.gc.ca/washington/offices-bureaux/NALS-2012.aspx?lang=eng&view=d> [consultado: 2013, marzo 5].
- DFAITc (2012). “Anti-Crime Capacity Building Program” [en línea]. Foreign Affairs, Trade and Development Canada. Government of Canada. Disponible en: <http://www.international.gc.ca/crime/accbp-prclc.aspx?view=d> [consultado: 2013, marzo 5].
- DHILLON, M. (2007). “Canadian Mining in Mexico: Made in Canada Violence” [en línea]. Mining Watch Canada, abril 20. Disponible en: <http://www.miningwatch.ca/canadian-mining-mexico-made-canada-violence> [consultado: 2013, marzo 4].
- FISCHER, B. (2000). “Prescriptions, Power and Politics: The Turbulent History of Methadone Maintenance in Canada”. *Journal of Public Health Policy*, 21(2):187-210.
- GARTH, B. (2007). “Exporting and Importing Democracy, Law and Human Rights”. *NACLA Report on the Americas*, 40(1):29-31.
- GRANT, J. (2009). “A Profile of Substance Abuse, Gender, Crime, and Drug Policy in the United States and Canada”. *Journal of Offender Rehabilitation*, 48:654–668.
- GOVERNMENT OF CANADA AND GOVERNMENT OF MEXICO (2011). *CMP Annual Report 2010-2011* [en línea]. Disponible en: <http://www.canadainternational.gc.ca/mexico-mexique/bilat/sjcoop-coopsj.aspx?lang=eng&view=d> [consultado: 2013, marzo 4].
- HUMAN RIGHTS WATCH (2013). *Mexico’s Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored*, Londres: Human Rights Watch.
- HUNT, S. (2006). “Languages of Stateness: A Study of Space and El Pueblo in the Colombian State”. *Latin American Research Review*, 41(3):88-121.
- INEGI (2012). “COMUNICACIÓN SOCIAL. EN 2011 SE REGISTRARON 27 MIL 199 HOMICIDIOS” COMUNICADO 310/12, agosto 20, Aguascalientes.

- KESEREDY, W. de (2009). "Canadian Crime Control in the New Millennium: The Influence of Neo-conservative US Policies and Practices". *Police Practice and Research: An International Journal*, 10(4):305-316.
- LEVITZ, S. (2013). "Israel, Mexico Added to list of 'Safe' Countries for Refugee Claimants". *Globe and Mail*, febrero 14.
- LUNAU, K. (2009). "Canada to Shut Down all Prison Farms". *Macleans*, abril 10.
- MACKRAEL, K. (2013). "Corrections Canada Seeks a Single Provider for Prison Chaplaincy Services". *Globe and Mail*, abril 9.
- MALLEA, P. (2010). *Fear Factor: Stephen Harper's Tough on Crime Agenda*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- MOSHER, C. J. (2011). "Convergence or Divergence? Recent Developments in Drug Policies in Canada and the United States" *American Review of Canadian Studies*, 41(4): 370-386.
- PRODESC (2012) "Sindicatos canadienses documentan la sistemática violación a los derechos humanos de trabajadores de la Secc. 309 del Sindicato Nacional Minero y ejidatarios y ejidatarias de La Sierrita por parte de la minera canadiense Excellon" [en línea]. *Press Release*, 19 de febrero. Disponible en: <http://www.prodesc.org.mx/?p=1123> [consultado: 2013, marzo 5].
- REFORMA (2012, agosto 29). "Ordenan captura de Yarrington". Redacción.
- ROBINSON, W. (1996). *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RODRÍGUEZ, C. (2009) "Riqueza, marginación y luchas campesinas en Mezcala, Guerrero". *Veredas*, 19:105-26.
- RAPORTEURS SANS FRONTIERS (2012). "World Report Mexico" [en línea]. Disponible en: <http://en.rsfg.org/report-mexico,184.html> [consultado: 2013, marzo 5].
- SANFORD, V. (2004). "Contesting Displacement in Colombia: Citizenship and State Sovereignty at the Margins". En: V. Das y D. Poole (comps). *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe: School of American Research Press.
- WISE, C. (2003). "Mexico's Democratic Transition: The Search for New Reform Coalitions". En: C. Wise y R. Roett (comps.). *Post-stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- UGALDE, J. L. M. (2002). "NAFTA and Mexico. A Sectoral Analysis". En: E. Chambers y P. H. Smith (comps.). *NAFTA in the New Millenium*. Edmonton y La Jolla: The University of Alberta Press/ Center for US-Mexican Studies/ UCSD.

- US DEPARTMENT OF DEFENSE (2012). "Media Availability to North American Defense Ministers on Threats to North America Security at Cadieux Auditorium" [en línea]. Transcripción. Ottawa, marzo 27. Disponible en: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5000> [consultado: 2013, marzo 4].
- UNOHCHR (2012). Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum Mission to Mexico 20/12/2012. Washington.
- WHITE, M. (2011). "Controversial Crime Bill to Cost Canadians \$19 Billion: Study". *Vancouver Sun*, diciembre 8.
- ZEPEDA, E.; Wise, T., y Gallagher, K. (2009). "Rethinking Trade Policy for Development: Lessons From Mexico Under NAFTA". Carnegie Endowment for International Peace.

