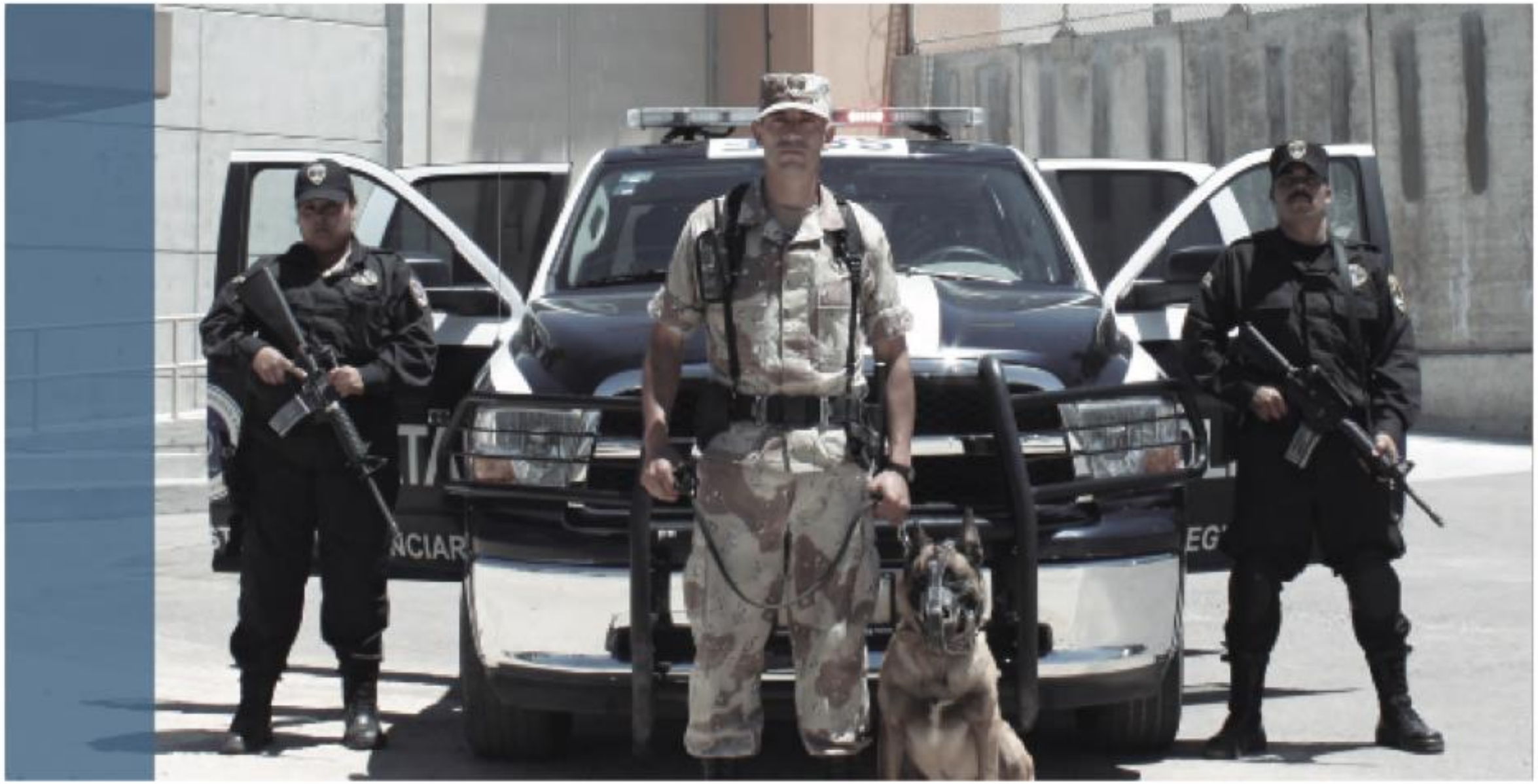


BAJA CALIFORNIA: EL MODELO EN CRISIS

Carolina Robledo Silvestre
CIESAS- GIASF

¿Qué pasa en Baja California?

2016 - 2017

Frecuencia de homicidios dolosos en Baja California, 2006-2016										
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
489	511	853	750	884	673	590	774	714	831	1,179

1,203 homicidios al 4 de julio de 2017

70% cometidos con arma de fuego

10% cometidos con arma blanca

- Según las autoridades estatales, 70% de los asesinatos son por narcomenudeo, 15% por temas personales o pasionales, 10% corresponde a homicidios cuyo móvil aún no se clasifica y 5% corresponde a víctimas circunstanciales. La Procuraduría Estatal de Justicia insiste en que la mayoría de homicidios se comenten entre integrantes de la delincuencia organizada mientras que los demás corresponden a "víctimas colaterales" (Zeta, 2 de agosto, 2017).
- Sólo 10% de los homicidios son investigados (Frontera, 3 de agosto, 2017).

Una vez más…

- Muerte de policías
- Muerte de profesionales (médicos y abogados)
- Muerte de un periodista: Luciano Rivera, asesinado el pasado 30 de julio en Playas de Rosarito.

Secuestros

Frecuencia de secuestros en Baja California, 2006-2016										
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
38	20	115	103	79	64	30	33	41	11	14

Extorsiones

Frecuencia de extorsiones en Baja California, 2006-2016										
2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
328	216	322	437	505	356	401	349	291	221	175

Secuestro a migrantes

Robo a casa, vehículo, negocio y peatones

Desaparición de personas

85% cifra negra

Sólo 15% de los delitos son denunciados

Los delitos que menos se denuncian son la extorsión (96%), el fraude (94%) y el robo parcial de vehículo (93%)

Confianza en las instituciones

	Mucha confianza	Algo de confianza	Algo de desconfianza	Mucha desconfianza
Marina	43.4	44.2	5.3	3.9
Ejército	39.6	45.6	8.3	5.0
Jueces	14.4	48.3	21.0	11.9
Policía Federal	13.0	48.5	23.0	13.8
Ministerio Público (MP) y Procuradurías Estatales	10.3	46.6	26.4	14.5
Procuraduría General de la República (PGR)	11.6	44.6	26.8	14.0
Policía Ministerial o Judicial	8.7	40.2	30.9	18.7
Policía Estatal	7.4	40.7	31.3	18.8
Policía Preventiva Municipal[2]	5.9	39.7	34.0	19.8
Policía de Tránsito[2]	6.0	39.3	33.5	20.6

Desaparición de personas

SEGOB

Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas

Fecha en que se le vio por última vez	Nombre	Apellido paterno	Apellido materno	País en que se le vio por última vez	Entidad en que se le vio por últim
10/05/2009	JOSE ANGEL	MARTINEZ	PINEDA	MÉXICO	BAJA CALIFORNIA
10/09/2015	HUGO	FONSECA	MEZA	MÉXICO	BAJA CALIFORNIA
11/05/2013	RAFAEL	ANTONIO	CABRERA	MÉXICO	BAJA CALIFORNIA
11/08/2015	ARTEMIO	DUARTE	MARTINEZ	MÉXICO	BAJA CALIFORNIA
11/12/2009	YURIDIA NAYHELLI	RUELAS	LOPEZ	MÉXICO	BAJA CALIFORNIA
14/06/2014	PIER	MEZA	LOPEZ	MÉXICO	BAJA CALIFORNIA
19/05/2015	DIEGO ALONSO	HERNANDEZ	LEYVA	MÉXICO	BAJA CALIFORNIA
23/03/2013	JONATHAN ALONSO	LOPEZ	ANDRADE	MÉXICO	BAJA CALIFORNIA
26/01/2012	SULMA ERIKA	CAMEZ	HERNANDEZ	MÉXICO	BAJA CALIFORNIA
26/09/2008	JUAN MANUEL	LOPEZ	HERNANDEZ	MÉXICO	BAJA CALIFORNIA

Mostrando resultados del 11 al 20 de un total de 24

Primera Anterior 1 2 3 Siguiente Última

Según el Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED), **durante 2016 desaparecieron 139 personas** en la entidad, cifra que resulta bastante alta considerando que el Registro contabiliza un total de 762 desapariciones en BC entre 2006 y 2016. Según esto, los casos sucedidos en 2016 representarían 18% del total de las desapariciones de la última década.

- La PGJE no cuenta con un registro de personas desaparecidas, a pesar de que existe un acuerdo federal para que todas las procuradurías estatales tengan registros públicos disponibles de personas desaparecidas en los sitios oficiales (ONC, 2016).
- El estado aún no cuenta con protocolos específicos para el tratamiento de identificación forense.
- No se ha implementado el Sistema de Base de Datos Ante Mortem/Post Mortem (AM/PM), para gestionar y la información de personas desaparecidas y restos humanos, donado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (ONC, 2016).

Temas pendientes

- El incremento de la violencia de género, los feminicidios y la discriminación hacia la comunidad LGBTTI, a pesar de haber firmado un acuerdo las ONG y el gobierno estatal para prevenir la violencia de género. Necesidad de decretar la **Alerta de Género**, misma que fue rechazada en mayo de 2016 (La Jornada, 19 de mayo, 2016);
- La necesidad de establecer una política de **regularización migratoria** y de residencia permanente en favor de la comunidad haitiana en Baja California, para garantizar sus derechos humanos; y de atender y proteger a migrantes centroamericanos y a las familias desplazadas de su lugar de origen en México que huyen de la violencia.
- Promover políticas locales que prevengan, investiguen y sancionen la **tortura** y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes. En la historia de Baja California sólo hay un caso de tortura que ha sido consignado por el MP del fuero común.
- La falta de políticas eficaces en torno a la **desaparición y la desaparición forzada de personas** en el estado de Baja California, de graves omisiones y escasas acciones por parte del Ministerio Público del fuero común para agilizar los procesos de investigación y búsqueda.
- La falta de una **Ley Estatal de Víctimas** que garantice la operatividad de los derechos otorgados por la LGV a los afectados por delitos y violaciones a DDHH.

Profesionalización y depuración

Política policial

Profesionalización

- Policía Acreditable desde 2012 (PEP y Policía de Custodia) (Recursos SPA)
- "Baja California presenta avances significativos en materia de desarrollo policial" (Causa en Común, 2015): 1) Sistema profesional de carrera, 2) Profesionalización, 3) Certificación integral, y 4) Régimen disciplinario.
- Los policías en Baja California son los mejores pagados en el país, recibiendo 66 pesos la hora, mientras que el promedio nacional es de 33.
- Certificación de CALEA (Commission on Accreditation for Law Enforcement Agencies).
- Academia de Seguridad Pública del Estado de Baja California está formalmente constituida.

Asuntos disciplinarios y depuración

- Comisión de Honor y Justicia - Unidad de Asuntos Internos- Comisión Disciplinaria. No hay una evaluación sobre el número de personal respecto al volumen de quejas y procesos abiertos, ni una revisión sobre su carácter independiente y autónomo para avanzar en los procesos disciplinarios.
- En enero de 2017 el Secretario de Seguridad Pública de Tijuana informó que aproximadamente 200 policías municipales serían dados de baja de la corporación, 70% de ellos por no aprobar el examen de Control y Confianza. Los resultados de las pruebas sin embargo, no permiten transparentan la colusión de los activos con el crimen organizado.
- En julio de 2017, la Sindicatura municipal de Tijuana informó que tenían iniciados 442 investigaciones contra policías municipales, de los cuales sólo siete habían sido suspendidos temporalmente de sus cargos, al confirmarse su participación en casos de extorsión a migrantes haitianos y turistas canadienses (Unimexicali, 23 de julio, 2017).
- Policías agremiados han impuesto demandas al estado por despidos injustificados y violaciones a los Derechos Humanos, fundamentados en los resultados de estas pruebas

Claves sobre la política policial

- Los indicadores con los que se busca medir la eficacia de las policías se centran el uso de la fuerza y el castigo, lo que contraviene el principio de proporcionalidad y abruma al sistema penal.
- La falta de continuidad en los indicadores aplicados trae como consecuencia lógica poca confiabilidad sobre los resultados publicados.
- La política policial en Baja California no contempla el desarrollo de estrategias diversificadas según el tipo de conflicto que se enfrenta: conflictos sociales incipientes, delitos no intencionales de alta incidencia, crimen organizado y crímenes violentos.
- El perfil de selección de los policías, los programas de capacitación y los manuales de procedimiento reflejan el carácter penal de la acción policial.
- Es poca la información disponible sobre los programas especiales de Policía cercana a la comunidad. Grupo de Proximidad Social (Coordinación de Atención Social de la PEP), Unidades de Violencia Intrafamiliar (UVIS).

Hacia el mando mixto

Coordinación y atención de crisis

Del mando único al mando mixto

Cuadro 1. Modelos alternativos de mando único

Modelo 1. Modelo de guardia municipal que concentra a los municipios en sus funciones originarias (orden y paz pública, tránsito y cumplimiento de reglamentos municipales). Se complementa por una policía estatal fuerte con mando único en materia de seguridad pública.
Modelo 2. Policía municipal con funciones originarias (orden y paz pública, tránsito y cumplimiento de reglamentos municipales) y de seguridad pública en delitos del fuero común al mando del alcalde, pero que sigue los lineamientos de la policía estatal y que opera bajo su mando en situaciones de riesgo o emergencia policial.
Modelo 3. Policía municipal completa (funciones originarias y de seguridad pública) bajo el mando de la policía estatal, pero en el que el municipio sugiere los mandos y participa en la definición operativa y la rendición de cuentas.
Modelo 4. Un solo cuerpo policial por estado bajo el mando del gobernador, sin policías municipales (mando único en corporación única).

Fuente: José Antonio Caballero, Bernardo González-Aréchiga, *et. al.*, "¿cómo transformar las policías? Análisis de opciones, estrategias y costos para reformar el mando policial en México", *Audiencia pública relativa al Mando Único Estatal*, Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Senado de la República, México, 2015.

Militarización y mando único

Identificamos al denominado "modelo de mando policial único" como una **segunda vertiente del proceso de militarización de la seguridad pública en México**. Esto debido a que su principal efecto en las entidades federativas es la adopción lisa y llana del modelo de policía militarizada" (Moloeznik, 2016).

"Una Iniciativa de Reforma a la Ley de Seguridad Pública sin contemplar la intervención de las fuerzas armadas es una reforma incompleta porque son el Ejército y la Marina quienes tienen toda la capacidad de fuerza para enfrentar al crimen en el País" (Jorge Ramos, PAN)

- El GobBC ha insistido al legislativo Federal sobre la necesidad de aprobar la Ley de Seguridad Interior y legislar sobre el Mando Único: Blindar la acción del ejercito en las calles.
- Desconfianza en la policía municipal y actuación aislada de las autoridades federales.
- Lo adecuado sería definir correctamente las funciones, responsabilidades y competencias de cada institución tomando como referencia lo que establece el artículo 21 constitucional: la prevención de delitos federales corresponden exclusivamente a la policía federal, de los delitos del fuero común a las policías estatales, y la prevención y aplicación de sanciones administrativas a las policías municipales.

Mando único y policías municipales

- ¿Para qué desaparecer a las policías municipales? ¿Para qué mantenerlas?
- La policía municipal y los acuerdos locales.
- La policía municipal como el espejo del segundo estado (Segato).
- Manco único + Ley de Seguridad = control del territorio.

Cruzada por la Seguridad 2017

- En atención a la presión ejercida por el gremio empresarial. Sin representación de la sociedad civil que defiende ddhh.
- Cruzada por la Seguridad: Tarea de Todos". Firma de un acuerdo con 47 acciones en materia de seguridad. Participan además de las autoridades de los tres órdenes de Gobierno, representantes de la sociedad civil, académicos, asociaciones religiosas, colegios de abogados y organismos empresariales.
- Busca consolidar el Sistema Único de Coordinación a través del fortalecimiento de las acciones de prevención, la participación ciudadana y proximidad social; la formación y profesionalización policial; el fomento y cultura de la denuncia ciudadana; la consolidación de las acciones de Control y Supervisión Policial; y el fortalecimiento del Modelo Estratégico de Reinserción Social.

La Gran deuda en Baja California

Justicia

En términos de procuración de justicia, el Plan de Desarrollo del Estado de Baja California se propone incrementar la solución de casos, aumentar la confianza ciudadana, abatir el rezago en órdenes de aprehensión, combatir la corrupción y eficientar (sic) la persecución de delitos de alto impacto (Gobierno del Estado de Baja California, 2014).

Impunidad y rezago

Cifras de la cadena de impunidad en Baja California	
Averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas.	104,029
Presuntos delitos y delitos registrados en las procuradurías o fiscalías generales de justicia, en averiguaciones previas iniciadas y/o carpetas de investigación abiertas.	103,225
Averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas determinadas.	49,524
Inculpados y/o imputados registrados en averiguaciones previas iniciadas y en carpetas de investigación abiertas durante el año por presuntos delitos.	43,930
Causas penales en primera instancia abiertas.	14,991
Delitos registrados en causas penales en primera instancia.	16,779
Procesados y/o imputados registrados en las causas penales en primera instancia.	16,358
Sentenciados registrados en las causas penales en primera instancia totales.	943
Sentenciados registrados en las causas penales en primera instancia condenatoria.	939
Fuente: elaboración propia con información del IGI-MEX (2016).	

- De acuerdo con los resultados del Índice Global de Impunidad en México (IGI-MEX, 2016) el estado de Baja California se encuentra en el grupo de las entidades federativas con grado de impunidad muy alta y con deficiencias generalizadas e identificables en todo el sistema de justicia penal.

Deficiencias estructurales

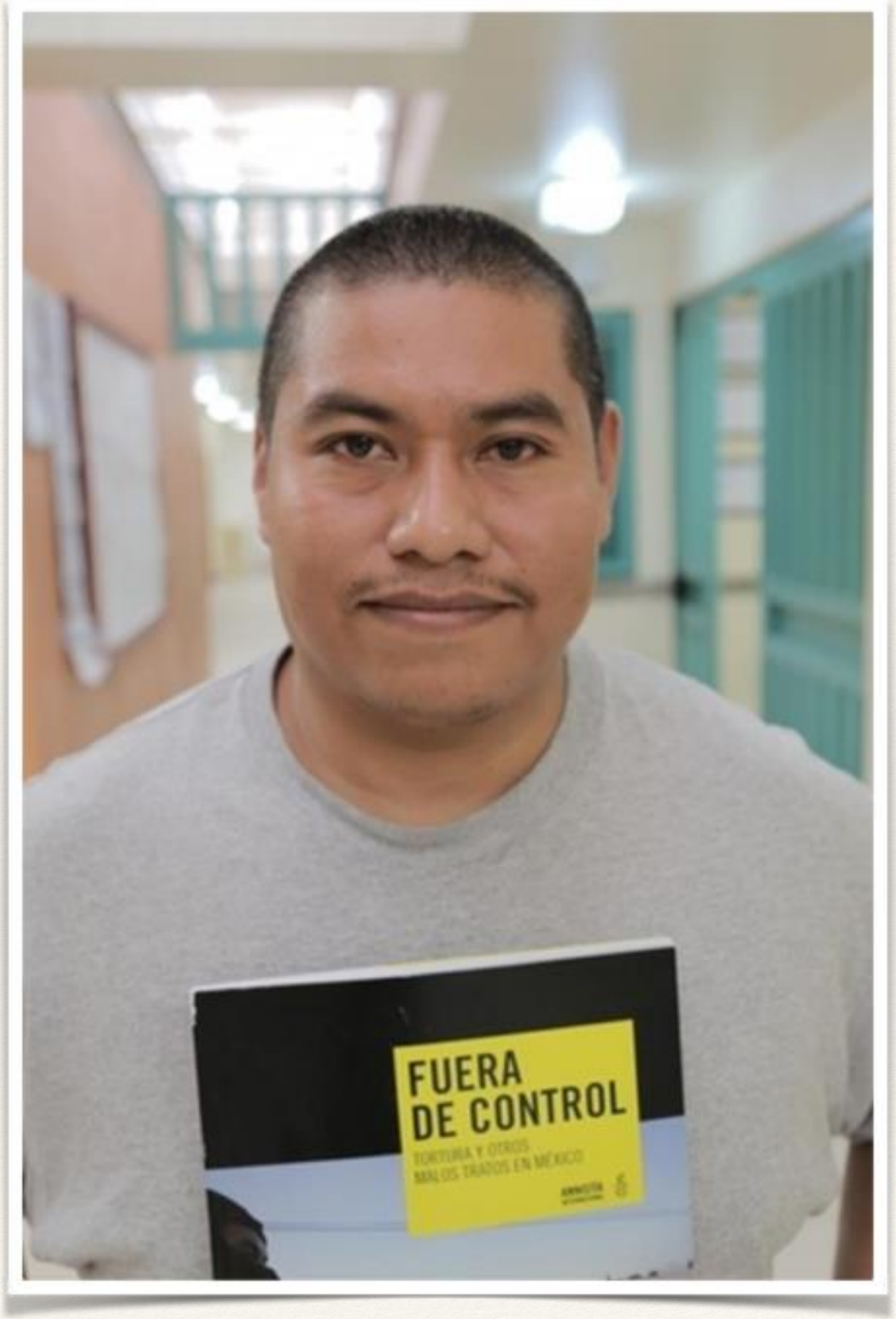
Indicadores sobre procuración e impartición de justicia		
	Baja California	Media nacional
Agencias del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes.	1.6	3.2
Porcentaje de Agencias del Ministerio Público especializadas en delitos graves.	35.8	14.8
Agentes del Ministerio Público por cada 100 mil habitantes.	5.1	7.6
Agentes del Ministerio Público por mil delitos registrados.	1.67	5.31
Peritos del Ministerio Público por mil delitos registrados.	0.12	1.73
Policías judiciales por 100 mil habitantes.	9.6	7.72
Presupuesto ejercido por la Procuraduría o Fiscalía General de Justicia per cápita.	348.8	241.0
Fuente: elaboración propia con información del IGI-MEX (2016).		

Nuevo Sistema de Justicia Penal

- En 2010, Baja California transitó hacia el nuevo sistema penal acusatorio, y aunque reporta 100% de armonización normativa, opera dentro del nuevo sistema de manera parcial.
- La modalidad de juicios abreviados dentro del catálogo de herramientas del Sistema Penal Acusatorio de ser una excepción se convirtió en la regla general para la resolución de conflictos. Para la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) es un salvavidas que mantiene el nuevo sistema penal apenas a flote.
- A la policía "se le escapan elementos" para procesar a los culpables.

Sujetos del discurso de derechos humanos

Derechos Humanos



Adrián Vazquez (presentado como “el macho prieto”) recupera su libertad después de 3 años. 26 sept/2016

Un plan que reproduce la impunidad

- El gobierno estatal publicó su Programa de Derechos Humanos del Estado de Baja California 2015 – 2019 (GEBC, 2014). En éste se plantean 6 objetivos generales:
  - 1. Fortalecer el marco jurídico estatal con los estándares más altos en DDHH;
  - 2. Incorporar el enfoque de DDHH, igualdad y no discriminación en los programas y políticas de gobierno;
  - 3. Reforzar los mecanismos de exigibilidad de los DDHH;
  - 4. Garantizar atención eficaz e integral a víctimas de violaciones de DDHH;
  - 5. Fortalecer la articulación entre actores de la política estatal de DDHH y sociedad civil;
  - 6. Generar, sistematizar, analizar y garantizar acceso a la información pública en materia de derechos humanos.

Promesas sin seguimiento

- En el PDHBC, el gobierno del estado de BC hace público su compromiso con las Observaciones del Comité contra la Desaparición forzada de Personas en el sentido de adoptar una ley en materia de desaparición forzada, un procedimiento de declaración de ausencia por desaparición forzada, así como adoptar un registro único de personas desaparecidas y una base de datos AM-PM. A la fecha no se cuenta con información que dé cuenta de los avances en estos compromisos.
- De igual manera incorpora las recomendaciones emitidas por el Comité contra la Tortura, el Relator Especial contra la Tortura y por el Grupos de Trabajo para desarrollar legislación en armonía con los estándares internacionales al respecto, promover el uso del Protocolo de Estambul, garantizar investigaciones que responda a estándares internacionales, proporcionar reparación y establecer un marco de información estadística. La información disponible da cuenta que el gobierno ha impulsado capacitación sobre el protocolo de Estambul a funcionarios pero hay evidencia de que la tortura sigue siendo común por parte de Policias estatales (CEDHBC, 15 de agosto, 2016; CEDHBC, 28 de marzo, 2016)

Una Comisión sin dientes

- En 2015 se creó la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Baja California (CEDHBC), que sustituye la anterior Procuraduría de Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California.
- La CEDHBC durante 2016 recibió 2,292 quejas, realizó 2,754 gestiones y 1,971 orientaciones (7,017 asuntos atendidos en total). Los principales derechos humanos vulnerados durante el 2016 según la CEDHBC fueron el derecho a la seguridad jurídica, a la legalidad, a la protección a la salud y al trato digno.
- Durante 2016 la CEDHBC emitió 16 recomendaciones y una recomendación general. Las principales autoridades señaladas en 2016 fueron la Secretaría de Seguridad Pública del Estado (encabezada por Daniel de la Rosa Anaya), la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, la Procuraduría General de Justicia del Estado y el Sistema Educativo Estatal. (El Heraldo, 2 de marzo, 2017)
- Tanto para el periodo 2016 como para el 2017 la CEDHBC ha manifestado que el presupuesto aprobado por el Congreso del Estado es insuficiente para cumplir a plenitud sus mandatos. Para ambos periodos 2016 y 2017 la CEDHBC había solicitado 65 millones de pesos de presupuesto de los cuales solamente les fueron aprobados 37 millones (La Martínez, 21 de diciembre, 2016; La Jornada, 9 de diciembre, 2016).

Las violaciones continúan

- Recomendación No. 9/2016 de la CEDHBC sobre el caso de Violaciones a los Derechos a la Integridad y Seguridad Personal por Actos de Tortura dirigida a Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California da cuenta de la tortura sufrida por dos personas a manos de la Policía Estatal en 2012 (CEDHBJ, 15 de agosto, 2016)
- Recomendación No. 16/2016 dirigida a Daniel de la Rosa Anaya, Secretario de Seguridad Pública de Estado de Baja California da cuenta de un conjunto de graves violaciones a los derechos humanos en agravio de 4 personas por 6 agentes de la Policía estatal Preventiva. El conjunto de violaciones a los derechos humanos incluye Violación a la integridad personal, a la protección contra la tortura (incluyendo la tortura sexual) (CEDHBC, 2016)

¿Qué hacer?

Transformar el enfoque

- Transformar un problema de criminalidad en un problema de desigualdad económica e inseguridad social.
- Redefinir a las poblaciones marginadas. Si se define a esa población como "trabajadores desempleados", la respuesta tiene que ser una política económica, pero si se le define como criminales, entonces la respuesta lógica es el sistema de justicia penal.
  - Recuperar la comunidad. Cuando un área ha sido muy estigmatizada, las personas no se identifican con ella, no se sienten ligadas con otros, quieren evitar el estigma y se lo pasan unos a otros. Este fenómeno crea distancia social, desconfianza social y socava la posibilidad de la solidaridad, así como la posibilidad de acción colectiva e incluso la capacidad de protestar políticamente (Wacquant, 2006)

Sobre los temas pendientes

- Reducir capacidades financieras de los grupos delincuentes y enfrentar el comercio ilegal de armas.
- Implementar un mecanismo de denuncia y procuración de justicia para atender a la población migrante víctima de delitos y violaciones a ddhh y a la población desplazada.
- Atender la violencia de género comprendiendo los efectos de la masculinización feminicida de la guerra.
- Desarrollar junto con al sociedad civil bases de datos actualizadas y confiables sobre: desaparición forzada, tortura y feminicidios.
- Fortalecer los observatorios ciudadanos que generen investigación interdisciplinaria centrada en el territorio.
- Ciudadanizar el Consejo Estatal y los Comités Municipales de Seguridad Pública.
- Promover no sólo la denuncia anónima sino la denuncia de las víctimas y desarrollar mecanismos para su atención desde un enfoque restaurativo y de derechos.
- Atender el tema de las adicciones desde una política pública de salud cuya responsabilidad recaiga en las autoridades y no en la sociedad civil.

Sobre las policías

- Promover la diversificación de las policías atendiendo a los distintos tipos de conflicto desde un enfoque de servicio y complementariedad.
- Fortalecer a las autoridades civiles, especialmente aquellas de proximidad a las comunidades.
- Desarrollar mecanismos de evaluación y sanción de los altos mandos.
- Fomentar la sistematización de información detallada, comparable y consistente sobre el perfil de los policías y su desempeño en la carrera profesional.
- Promover mecanismos de evaluación independientes, autónomos y ciudadanizados sobre el desempeño policial.
- Implementar una política de mejora del ambiente laboral en las instituciones, desde un enfoque de género y de derechos.
- Centrar esfuerzos en la profesionalización de una policía científica de investigación y de peritos expertos en diferentes áreas de la ciencia. Acreditar laboratorios.

GIASF

GRUPO DE INVESTIGACIONES EN ANTROPOLOGÍA SOCIAL Y FORENSE

www.giasf.org

carolina.robledo@ciesas.edu.mx