

Capítulo IV

Violencias en Baja California: discusiones en torno a una cultura de paz

CAROLINA ROBLEDO SILVESTRE*

Introducción

El aumento en los índices de criminalidad a partir de 2006 en Baja California puede ser explicado parcialmente por los enfrentamientos entre grupos armados que se disputan mercados ilegales en una zona estratégica. Sin embargo, este argumento resulta insuficiente para dar cuenta de un panorama complejo que implica la relación de factores sociales, económicos, culturales y políticos asentados en las particularidades de un territorio fronterizo.

El fenómeno de la violencia ha estado presente en la frontera norte casi desde la fundación de sus ciudades, gracias a la existencia de una franja cuya porosidad ha permitido todo tipo de actividades ilegales, sobre todo por el carácter corrupto y permisivo de las autoridades locales y federales: “la frontera como lugar delictivo es un espacio construido desde la debilidad del Estado, las incompetencias del gobierno mexicano o desde la corrupción burocrática, por agentes coludidos con la delincuencia —o siendo parte de ella— a partir de una visión patrimonialista de la función pública, caracterizada por la persecución del botín, sin reparar el daño que puedan ocasionar a la sociedad y a las instituciones en las que se encuentran incrustados” (Sánchez, 2013: 42).

Luis Astorga (2003) ha documentado cómo el negocio de las sustancias ilícitas en la frontera norte de México ha sido posible por la participación de funcionarios de uno y otro lado de la frontera que, al igual que los integrantes de los grupos ilegales, se han visto beneficiados con el negocio.¹ Según Gabriel Trujillo (1999), la violencia en la frontera, especialmente en ciudades como Tijuana, está íntimamente ligada a la disputa por este mercado ilegal que fue acumulándose y complejizándose con los años.

* Catedrática CONACyT-CIESAS

¹ El gobernador de Baja California Esteban Cantú (1920–1923) ha sido señalado por los historiadores como un personaje íntimamente ligado al comercio ilegal de sustancias prohibidas en Estados Unidos. Su fortuna empezó a acumularse durante los años de la prohibición en el país vecino, lo que le permitió cosechar un negocio fructífero traficando con productos ilegales.

A pesar de esta realidad histórica, a partir de 2006 el gobierno federal declaró la guerra al crimen organizado como si se tratara de un problema aislado y ajeno a la función del propio estado. La implementación de esta política de seguridad nacional centrada en el uso de la fuerza ha tenido consecuencias en el aumento de los homicidios y las violaciones a derechos humanos. Según Guerrero (2011), la política indiscriminada de arrestos y el abatimiento de capos contribuyó a incrementar la violencia hasta que ésta adquirió el carácter de epidemia.

Otros señalan que esto ocurre no sólo en México, sino en general en América Latina: “la militarización de las políticas antinarcóticos en la región empujaría a los criminales a recurrir cada vez más a métodos violentos y propiciaría a su paso la resistencia armada a estas políticas” (Palacios y Serrano, 2010: 140).

Según Pereyra (2012), las transformaciones que se producen dentro de las organizaciones criminales con motivo de la detención o abatimiento de algún líder por parte del gobierno desata olas de matanzas y una dispersión geográfica de la violencia, pues quiebra “la coexistencia de los socios, aliados y pares del negocio criminal” (Pereyra, 212: 451).

La acción del gobierno federal, que buscó por un lado debilitar a los grupos dedicados al tráfico de drogas y, por otro, dismantelar las policías locales, habría podido significar una desestabilización de las dinámicas locales de arreglos y negociaciones entre las instituciones y el crimen organizado, provocando la explosión de los crímenes de alto impacto en ciudades como Tijuana:

En varias ciudades del país, empezando por Tijuana y Ciudad Juárez, prácticamente se ha dismantelado la policía municipal: se ha detenido a cientos de agentes por complicidad con la delincuencia, se ha despedido a muchos más, y se habla de la necesidad de suprimirla de un modo definitivo [...] Mi impresión es que en los últimos años, en el empeño de imponer el cumplimiento de la ley, en el empeño de imponer un estado de derecho a la mala, desde el ejecutivo federal, se han roto los acuerdos del orden local y cada quien tiene que proteger lo suyo de mala manera (Escalante, 2011:49).

Otros autores como Alejandro Hope señalan que el aumento en el precio de la cocaína, la disponibilidad de armas y la deportación masiva de ex convictos desde Estados Unidos exacerbaron las condiciones de violencia en territorio mexicano y especialmente en la frontera norte. Hope descarta que la explosión de la violencia responda a condiciones sociales o políticas, indicando que “no hay cambios suficientes en los niveles de pobreza, desempleo o marginación entre 2007 y 2008 para producir un vuelco radical en una larga tendencia histórica” (Hope: 2013).

Partiendo de estos puntos de vista, y en el intento por construir un modelo integral desde las ciencias sociales para la comprensión de las violencias, Elena Azaola (2012) propone tres argumentos. El primero de ellos es que existen violencias que “no se relacionan con las actividades de grupos de delincuencia organizada y que han sido toleradas e incluso ignoradas” con efectos perversos acumulados a lo largo del tiempo (Azaola, 2012: 15). El segundo argumento señala que el debilitamiento y la descomposición de las instituciones de seguridad y procuración de justicia, así como la implementación de inapropiadas políticas al respecto, han traído como consecuencia mayor impunidad, propiciando el incremento de la criminalidad en general y de la violencia en particular. El último argumento señala la insuficiencia de políticas sociales y económicas para reducir las desigualdades y promover la inclusión de amplios sectores de la sociedad.

Mirar la violencia desde esta perspectiva en Baja California obliga a reconocer los vínculos sociales que se tejen en las comunidades y que hacen posible la participación de contingentes cada vez más numerosos de personas en actividades delictivas, teniendo en cuenta que éstas se suman a formas de violencia toleradas, ignoradas y pasadas por alto durante décadas. También implica señalar el abandono por parte de instituciones locales del Estado de funciones sustantivas que debieron haber desempeñado para prevenir, atender y sancionar las violencias ignoradas y cuyos efectos hoy se nos presentan como un reto mayor.

Es preciso dar cuenta de las deficiencias de las instituciones del Estado que, al intentar contener a la delincuencia, han incurrido en abusos que las colocan como agentes de la violencia y de la transgresión, con la consecuente pérdida de legitimidad y confianza de los ciudadanos. Las consecuencias de las violencias que vive Baja California actualmente, y cuyos índices vuelven a ser preocupantes, habrán de perdurar durante años. Nos enfrentamos a procesos sociales, económicos y políticos que están en la base y requieren de políticas de largo alcance y procesos en donde intervengan todos los actores sociales.

Teniendo en cuenta esta visión holística, se presenta en este diagnóstico información relevante para reconocer la presencia de múltiples violencias atendiendo al enfoque integral que promueve Azaola (2012), sobre la base de que los datos aquí vertidos no son suficientes para una comprensión cabal del fenómeno.

En este sentido, se destacan los siguientes puntos como ejes de análisis prioritarios para comprender las causas y las consecuencias de la violencia en Baja California:

Conflictos históricos:

- Presencia de grupos armados que actúan en colusión con las autoridades policiacas y de procuración de justicia en actividades criminales en contra de la población civil. Disputa por corredores de tráfico de droga y plazas de venta al menudeo.
- Factores demográficos de riesgo: Poblaciones en condiciones de precariedad, como jóvenes, migrantes, deportados e indígenas.
- Factores sociales de riesgo: Formas de violencia laboral e inseguridad en el trabajo, segregación espacial y adicciones.
- Factores culturales de riesgo: Percepción de la seguridad y confianza en las autoridades, discursos de erradicación y de guerra y valores autoritarios, justicia a manos propias y acceso a derechos culturales.
- Factores políticos de riesgo: Corrupción e impunidad.
- La condición de frontera y los mercados ilegales: tráfico de drogas y de armas a través de la frontera.

Para abordar estos puntos, el documento se organiza de la siguiente manera: En el primer apartado se presenta una breve historia de la violencia asociada al crimen organizado, con el fin de reconocer a los actores que han disputado el territorio en torno a los mercados ilegales.

En el segundo apartado se presenta una revisión general de los factores de riesgo demográficos, sociales, políticos y culturales que deberían tenerse en cuenta para comprender las causas y las condiciones que sostienen diferentes formas de violencia en la entidad.

En el tercer apartado se presenta un diagnóstico sobre la situación de criminalidad y violación a los derechos humanos, retomando fuentes estadísticas que permiten identificar los tipos de victimización más frecuentes y su magnitud, atendiendo no sólo a los delitos de alto impacto sino también a las violencias insertadas en los espacios privados (violencia cotidiana). En este mismo apartado se exponen algunos datos sobre los costos económicos y las consecuencias de la violencia a nivel individual, colectivo y social.

El cuarto apartado retoma algunas respuestas de diferentes sectores sociales al problema de las violencias: las iniciativas del gobierno federal y estatal, las de los gremios empresariales y las de los ciudadanos organizados. Y se presenta una revisión detallada de los programas de atención a víctimas adelantados por el gobierno federal y por el gobierno estatal.

Finalmente se vierten algunas recomendaciones de política pública para atender al tema de las violencias en el estado, cerrando con una reflexión general sobre los retos y las posibilidades de construcción de una cultura de paz en Baja California.

Breve historia de la violencia asociada al crimen organizado

El 8 de abril de 1989, la captura de Miguel Félix Gallardo, zar de la cocaína de la época, impondría cambios en la estructura criminal que hasta entonces se había instalado en Baja California para el trasiego de droga hacia Estado Unidos. Su ausencia dejó paso libre a dos de los grandes cárteles que se disputaban entonces la plaza: Joaquín Guzmán Loera, *el Chapo*, quién fundó el llamado Cártel de Sinaloa y los hermanos Arellano Félix (CAF), con base en Baja California, bajo el liderazgo de Benjamín Arellano Félix, quien desde 1985 había impuesto el control de la zona fronteriza en la ciudad de Tijuana.

El homicidio de Armando López —compadre de Joaquín, *el Chapo*, Guzmán Loera— cometido en 1989 por Ramón Arellano Félix sería el punto de partida de la tensión entre las dos organizaciones por la disputa de la plaza. Después, el enfrentamiento entre sicarios de los dos cárteles cerca del aeropuerto de Guadalajara en 1994, donde murieron el cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo y cinco personas más, recrudecería la pugna iniciada años atrás.

A inicios del nuevo siglo, el gobierno federal emprendió una batalla contra el Cartel Arellano Félix logrando la muerte de Ramón Arellano en febrero de 2002 y la captura de Benjamín Arellano, semanas después en Puebla. Estas pérdidas llevaron a que el menor de los Arellano Félix, Francisco Javier *el Tigrillo* se hiciera cargo de la operación criminal del CAF, junto a su lugarteniente Arturo Villarreal Heredia *el Nalgón* (Zeta, 2012, 31 de mayo).

El liderazgo del *Tigrillo* finalizó en agosto de 2006, cuando fue detenido por agentes de la DEA y el FBI en aguas internacionales cercanas a las costas de La Paz, Baja California Sur. Desde antes, los integrantes del CAF se habían resguardado en este estado vecino, situación que se sostiene hasta la fecha, aprovechando la protección de los gobiernos locales. Con la captura de Francisco

Javier, Fernando Sánchez Arellano *el Ingeniero* tomó el liderazgo del grupo, pero sería capturado en 2014, después de la aprehensión de gran parte de sus sicarios: Manuel Ivanovich Zambrano, Armando Villarreal, Isaac Godoy, Teodoro García Simental, Filiberto Parra Ramos y, recientemente, Melvin Gutiérrez Quiroz.

La guerra emprendida por el gobierno federal contra el CAF coincidió con la llegada al poder del priista Jorge Hank Rohn, quien ocupó la presidencia municipal de Tijuana entre 2004 y 2007. Las acusaciones más graves relacionadas con sus prácticas de corrupción y colusión tienen que ver con la conformación de un grupo de sicarios dentro las corporaciones policiacas y de procuración de justicia locales, mismas que colaborarían con la protección de la plaza para el CAF.

La corporación policiaca local fue aprovechada por células de sicarios del Cártel de Tijuana, quienes controlaban los delitos de alto impacto en la ciudad desde adentro de las corporaciones. Para entonces, los secuestros, “levantones”, ejecuciones y tráfico de drogas fueron cometidos especialmente por la célula del *Teo*, en compañía de Raidel López Uriarte, *el Muletas*, y Filiberto Parra Ramos, *la Perra*, con el apoyo de las corporaciones locales. En su edición de octubre de 2007, el semanario *Zeta* (octubre 2007, 19–25) ya denunciaba estos hechos:

Policías ministeriales informaron de la presunta participación de policías estatales preventivos [PEP] en la privación ilegal de la libertad del ex gerente de “Los Potros de Tijuana”, Pablo Valenzuela Ruvalcaba. Se lo llevaron la noche del 28 de julio, en la zona comercial del río Tijuana. Fue encontrado muerto un mes después en las inmediaciones del Rancho Santa Verónica en Tecate [...] Todos los policías, fueron delatados por sus compañeros. Aun con ello, en la Procuraduría no los habían llamado a declarar.

Los delitos de alto impacto que venían presentándose en la ciudad de manera escalada en 2007 sufrieron un aumento importante después de que *el Teo* dejara de trabajar para el cártel de los Arellano Félix y se pusiera a las órdenes del *Chapo* Guzmán en 2008. El *Teo* se convirtió en el operador del Cártel de Sinaloa e inició una serie de confrontaciones con aquellos para los que antes trabajaba (García, 2008). Teodoro García no sólo se llevó consigo a su brazo armado, sino que lo amplió gracias al apoyo en dinero y armas del cártel del *Chapo* Guzmán. Fue a partir de entonces que se incrementaron las ejecuciones de policías y ministeriales que trabajaban para los Arellano Félix y otro tipo de delitos cometidos por el *Teo*. Se pagaba a los sicarios 500 dólares por cada policía municipal asesinado, 1,000 dólares por cada policía estatal y 2,000 por cada soldado, como una estrategia orquestada por el Cartel de Sinaloa para dominar la plaza.

Las ejecuciones y los enfrentamientos empezaron a hacerse cada vez más comunes y mediáticos. Uno de los eventos que muchos ubican como el inicio de la ola de violencia en Tijuana fue el de la “Cúpula”, también conocido como la “Balacera del Cañaverl”. El 17 de enero de 2008, (El Universal, 2008), dos grupos de sicarios se enfrentaron a tiros con armas de alto calibre en una colonia residencial de la delegación La Mesa, obligando al desalojo de un jardín de niños que se encontraba a escasos metros del lugar. Al finalizar el enfrentamiento las autoridades encontraron en la casa de seguridad en la que tuvo lugar el tiroteo los cuerpos de siete personas secuestradas días antes en la ciudad.

Esa misma semana, el 13 de enero de 2008, fue secuestrado *el Donas*, un empresario de la ciudad que atendía su propio restaurante en la colonia Cacho. Otro caso de “levantón” que llamó

la atención en la ciudad fue el de Adriana Ruiz, edecán del club de fútbol local Xoloitzcuintles de Caliente. La joven fue “levantada” por un comando de sujetos armados el primero de agosto de 2009. La semana siguiente se encontró su cuerpo abandonado con signos de tortura después de que el procurador de Justicia de Baja California, Rommel Moreno Manjarrez, sugiriera que la joven hubiese sido privada de su libertad debido a sus “malas amistades” (El Universal, 2009). La madre de la joven reclamó las declaraciones del procurador y le exigió buscar a su hija en lugar de involucrarla en situaciones ilícitas. Adriana pudo haber sido otro de los múltiples casos de desaparición, de no haber sido porque se encontró una videograbación del hecho, dato que sirvió como prueba para incriminar a los responsables y hallar el cuerpo.

Durante este periodo, las desapariciones y secuestros se salieron de control debido al incremento de la violencia con que actuaban los grupos armados y la complicidad de las corporaciones policiacas. Muchos secuestros terminaron siendo desapariciones y las víctimas empezaron a diversificarse, así como las formas y los motivos de las detenciones.

Las estrategias del crimen comenzaron a ser menos precisas y más violentas. Los “levantones” y secuestros llevados a cabo bajo el liderazgo del *Teo* no poseían necesariamente una investigación previa sobre la situación socioeconómica de las víctimas. Los secuestrados empezaron a ser seleccionados por su forma de vestir, su carro, la casa donde vivían o algún otro aspecto arbitrario. La mayoría de ellos era ejecutado después de pagar un rescate. Cada vez con más frecuencia los “levantados” del *Teo* empezaron a encontrarse abandonados con marcas de asfixia por cables, después de ser torturados. Otros simplemente empezaron a desaparecer.

El CAF estaba organizado en al menos tres niveles de mando. El más bajo estaba integrado por los llamados “manguera”, jóvenes de barrios populares encargados de los secuestros y los homicidios, bajo el liderazgo del *Cris*. El segundo grupo era el de los *narco-juniors*, jóvenes de clases acomodadas de Tijuana que se incorporaron al CAF y a los cuales se les imputa la muerte, secuestro y desaparición de empresarios y profesionales, bajo el mando del *Xolo*. Finalmente, se encontraban los sicarios de alto nivel como *el Teo*, *el Muletas*, *el Chiquilín* y *el Cris*.

Para entonces, y aproximadamente desde el año 2002, los “levantones” eran ya una forma común que la gente reconocía como parte de la cotidianeidad en Tijuana, según me informa Antonio,² hermano de un joven desaparecido: “Entre amigos decíamos te van a ‘levantar’ o te van a ‘pozolear’ de broma”. La forma de elegir a las víctimas de estos eventos se hizo cada vez más diversa.

Desde hace por lo menos una década operaba en el estado Santiago Meza, quien tenía por encargo disolver en sosa cáustica los cadáveres entregados por el cártel de los Arellano Félix a través del *Teo* y después del Cártel de Sinaloa. En su declaración de enero de 2009, *el Pozolero*, como se le conoce, confesó haber disuelto alrededor de 300 cuerpos durante los nueve años en que ejerció su trabajo y que los restos habían sido vertidos a la tierra en diferentes predios de la ciudad. De acuerdo con el comunicado de la PGR, publicado en su sitio web el domingo 25 de enero de 2009, el detenido señaló que:

[...] el procedimiento para la desaparición de los cuerpos era llenar a la mitad un tambo de 200 litros con agua, al cual se le ponían dos costales de sosa cáustica, lo ponía al fuego, y al empezar a hervir se colocaban los restos humanos, dejándolos por ocho horas aproximadamente; acto

² Nombre cambiado por seguridad del informante.

después (*sic*) del cual únicamente quedaba el líquido con los dientes y las uñas, el que se dejaba enfriar para posteriormente vaciar el contenido en otro tambo de plástico, y que se llevaba a un lote baldío, de preferencia con basura, en el que finalmente se tiraba el líquido, prendiéndole fuego con gasolina a lo que quedaba (PGR, 2009).

Pero Santiago Meza no fue el primero ni el último “Pozolero” en Tijuana. Él a su vez aprendió la técnica del *Cris*, Mario Alberto García Simental, capturado en el año 2004 por agentes de la AFI. *El Pozolero* también tuvo algunos estudiantes de su técnica: un mes después de su captura en 2009, fue detenido Javier Ernesto López Ocegüera, quien confesó haberse dedicado a deshacer cuerpos en ácido en complicidad con Santiago Meza. *El Pozolero* también habría enseñado por lo menos a cuatro personas más su técnica de desaparición de cuerpos: al *Yiyo*, al *Cenizol Chalino*, al *Saturn* y al *Mario*, procedentes de Sinaloa.

Esta serie de eventos violentos, asociados a la acción del *Teo*, lo ubicaban ya como un individuo sanguinario en exceso. Su carácter vendría a convertirse con el tiempo en un problema para la estabilidad del “negocio” en la ciudad, afectando no solo a los grupos criminales, sino también a las instituciones policiacas. Por eso, aunque la captura del *Teo*, en enero de 2010, es leída por muchos como un éxito de la política de seguridad federal en Tijuana, para otros sólo significa el resultado de un pacto entre cárteles que buscaban beneficiarse de la eliminación de un problema común. Alejandro Almazán (2008, 16 de enero) respalda esta versión en uno de sus artículos:

Teodoro García Simental era un dolor de muelas cuando su cártel, el de los Arellano Félix, no tenía ‘jale’. Entonces salía y buscaba a quién secuestrar. Un viejo policía de Tijuana que conoce muy bien el lado oscuro de Tijuana, me cuenta que ‘El Teo’ o ‘El Tres Letras’ fue sacrificado por el propio cártel.

El mencionado “pacto” por el cual se dice que “El Teo” fue entregado pudo haber sido, según estas versiones, una forma de sellar la nueva distribución de la plaza, a fin de conservar un aparente orden que beneficiaría a todos. El gobierno (estatal y federal), de hecho, ha sido uno de los mayores beneficiarios del cambio, ya que Tijuana se convirtió con el tiempo en un “buen ejemplo” de los resultados de la política de seguridad nacional.

Para 2012 las tasas de homicidios en la ciudad de Tijuana habían descendido considerablemente. Algunos sostienen que se logró gracias a la estrategia de seguridad del Mando Único implementada desde 2007, y otros advierten que, como en otras ocasiones, se trató más bien de una estrategia de pacificación de la plaza pactada por los grupos criminales para no afectar el “negocio” que había sido golpeado por la ofensiva federal.

Posteriormente, el aumento de homicidios alcanzado en 2013 es explicado por Nathan Jones (2013) como resultado de las rivalidades en el comercio local de drogas, en lugar de una nueva disputa entre los grupos más grandes. Según el investigador, el Cártel de Sinaloa ha implementado un modelo de “Plaza abierta”, en el que se le permite el uso de la ciudad a cualquier pandilla dispuesta a pagar una cuota. Como resultado de esta política, las pandillas son desalentadas a atacar al poder hegemónico que les permite a todos obtener ganancias; esencialmente sirve como válvula de seguridad.

Pero el reciente repunte de delitos de alto impacto a partir de 2015 deja en entredicho que la disputa entre carteles haya terminado. La muerte de cuatro lugartenientes del CAF a manos del

CDS durante 2015 desplegó nuevamente un baño de sangre en la ciudad. El hecho de que *el Teo* haya brindado información sobre los altos mandos del CAF al CDS pudo haber sido una de las razones que permitió a éste último dar estos golpes al cártel local.

Sin embargo, algunos medios han denunciado que los nuevos enfrentamientos tendrían que ver también con la incursión del Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG) en Tijuana en el último año. La captura en mayo de 2016 del *Peter*, Stanley Herrera, encargado de ordenar las ejecuciones para la disputa por la plaza, y de la logística para el descargue de droga de avionetas procedentes del sur del país, sería una señal de la entrada de este cártel a territorio bajacaliforniano (*Zeta*: 2016, 25 de mayo). Así mismo, las narcomantas en las que se señala al *Aquiles*, lugarteniente del CDS, y sus grupos como el blanco del ataque del CJNG, serían el resultado de las negociaciones que años atrás habrían sellado el CAF y el CJNG para entrar a la plaza y enfrentar al CDS.

Factores de riesgo

Factores demográficos

Jóvenes

En Baja California existen 1,116,774 jóvenes entre 12 y 29 años que enfrentan diferentes problemáticas, entre ellas una tasa de 72.9% de embarazo en mujeres entre 15 y 19 años (que ubica a la entidad en el séptimo lugar de incidencia a nivel nacional) y un índice de desempleo de 4.6% y de desocupación de 5.5% (gobierno de Baja California, 2014, p. 33). Aunque estos porcentajes son relativamente bajos, la tasa de informalidad laboral en los jóvenes que trabajan es de 44.5% (Sánchez–Castañeda, 2014, p. 145). 30.9% de esta población estudia pero trabaja y 20.4% no estudia ni trabaja (gobierno de Baja California, 2014, p. 33).³

Otro factor de riesgo en esta población es el alto índice en adicciones, la edad promedio en que empezaron a fumar es de 16 años y el 42.8% de jóvenes con una edad promedio de 16.4 años han consumido bebidas alcohólicas alguna vez. Mientras que 37% ha consumido alguna vez drogas ilegales (gobierno de Baja California, 2014, p. 33–34).

Las condiciones de vida de los jóvenes y el contexto que los rodea se presentan como riesgos para su acceso a la vida delincriminal. A través de los medios de comunicación es posible enterarse de formas de reclutamiento y participación de jóvenes en bandas criminales y pandillas asentadas en las zonas conflictivas de las ciudades. Ha sido documentado como, por ejemplo, secuestradores de migrantes, de menos de 20 años son utilizados por las bandas para evadir a la justicia (SinEmbargo, 215, 19 de mayo). Conforme a los datos de Seguridad Pública, la edad conflictiva asociada con el pandillerismo en Baja California se encuentra entre los 10 y 19 años de edad (Heras, 2005).

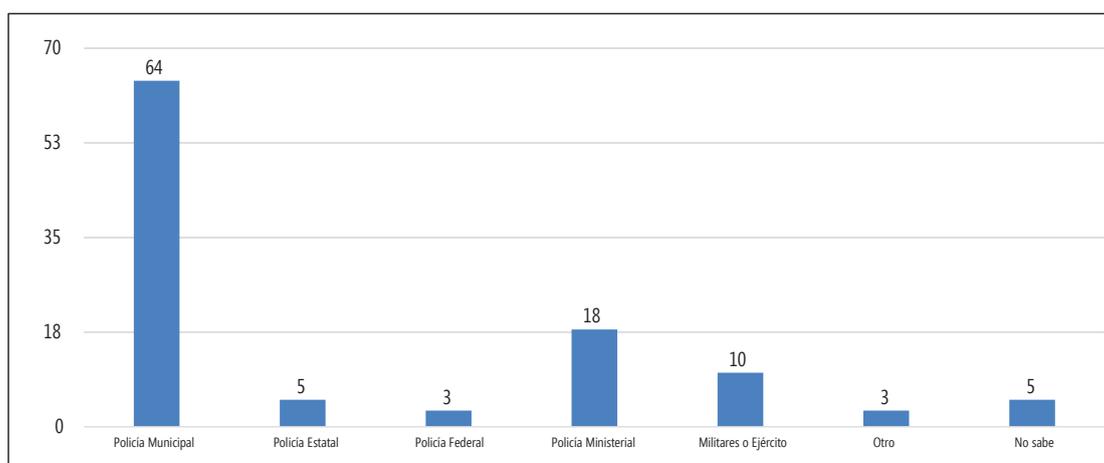
Según una encuesta reciente del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC, 2015) aplicada a jóvenes en situación de detenidos en Baja California, un porcentaje considerable de menores señaló haber tenido contacto previo con las autoridades: 62% respondió que había sido

³ No queda claro si la población desocupada no estudia ni trabaja o son los criterios para determinar la tasa de desocupación. En la Encuesta Nacional de Juventud de 2010 no se cuenta con información de Baja California.

detenido previamente, 20% que ya había estado privado de la libertad en un centro de diagnóstico y 26% en un centro de ejecución de medidas.

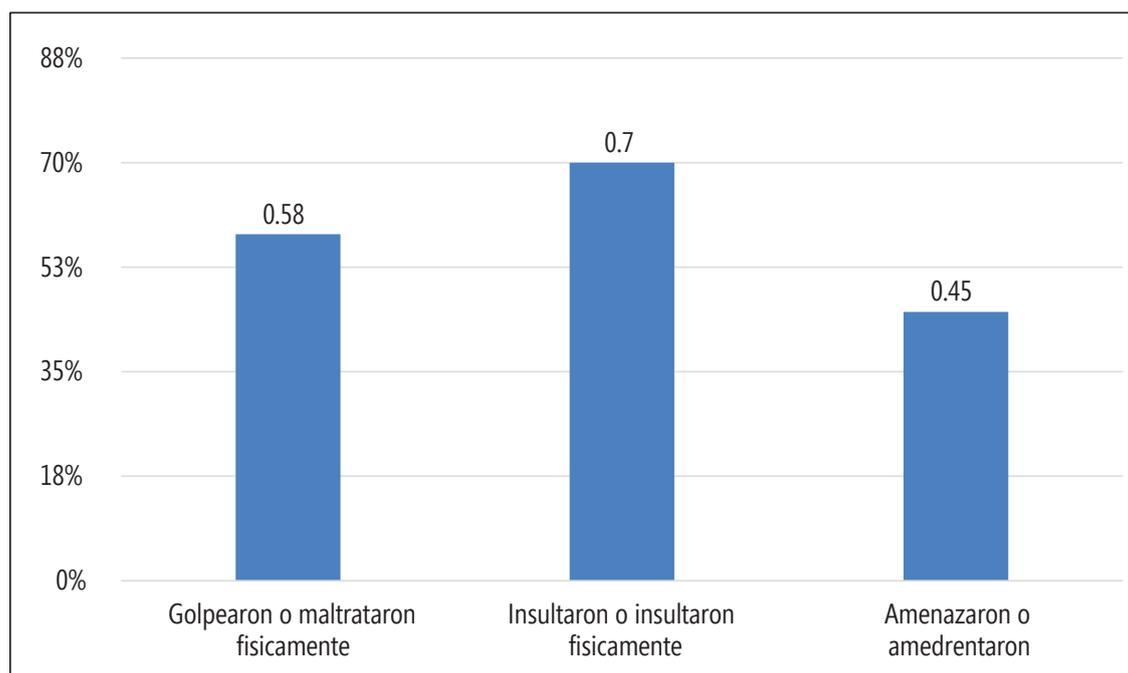
Otro dato revelador que arroja la encuesta es que en el estado es claramente la policía municipal la que mayor incidencia tiene en la detención de los menores.

Gráfico 1. Corporaciones que detuvieron a los jóvenes en BC



Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) (2015), *Justicia para adolescentes en México: ¿se garantizan los derechos de los jóvenes?*, México: CIDAC.

Gráfico 2. Acciones de la autoridad al momento de la detención



Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) (2015), *Justicia para adolescentes en México: ¿se garantizan los derechos de los jóvenes?*, México: CIDAC.

Además de la alta incidencia de situaciones de maltrato o violencia por parte de las autoridades durante las detenciones, también resulta preocupante que más de la mitad de los menores entrevistados no fueron informados de sus derechos al momento de ser detenidos; mientras que a un porcentaje que fluctúa entre 30 y el 40% no se le informó sobre el delito por el que se le detenía (CIDAC, 2014). La policía municipal fue señalada como la corporación que ofreció menos información a los jóvenes sobre sus derechos y los motivos de su detención.

Tabla 1. Información proporcionada por la autoridad al momento de la detención

	Número total de entrevistados	¿Te informaron del delito Por el que se te acusaba?	¿Te informaron sobre tus derechos?	¿Te informaron sobre tu derecho a guardar silencio o te dijeron que podía ser usado en tu contra?
Baja California	87	69%	17%	23%

Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) (2015), *Justicia para adolescentes en México: ¿se garantizan los derechos de los jóvenes?*, México: CIDAC

Tres cuartas partes de los jóvenes entrevistados señalaron que no les habían permitido comunicarse con un familiar o conocido después de ocurrida la detención; 16% reportó que no tenía un defensor legal y casi dos terceras partes señalaron que no habían elegido a su defensor y que su defensa está en manos de las mismas autoridades. Al preguntar sobre si su defensor intentó revertir alguna decisión judicial, 43% respondió que no. Finalmente, 44% de los jóvenes considera que su abogado actual podría defenderlos y representarlos mejor.

De los jóvenes entrevistados, 85% dijo tener familiares que viven cerca de su lugar de reclusión y 63% de los entrevistados no asistía con regularidad a la escuela, los motivos de abandono escolar pueden verse en la Tabla 2.

Tabla 2. Motivos de abandono escolar

Porque no te gustaba	33%
Por expulsión escolar	43%
Por problemas económicos o falta de dinero	22%
Por problemas para aprender/entender	6%
Porque te detuvieron	11%
Por vivir en pareja	4%
Por ser padre o madre	4%
Por los malos tratos de los compañeros	4%
Por los malos tratos de los profesores	0%

Nota: En la tabla se reporta el porcentaje de jóvenes que respondió que sí había sido un motivo de abandono escolar. Los entrevistados podían responder varias opciones por lo que los porcentajes suman más del 100%.

Fuente: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) (2015), *Justicia para adolescentes en México: ¿se garantizan los derechos de los jóvenes?*, México: CIDAC.

En su mayoría, los jóvenes habían sido expulsados de las escuelas a las que asistían, demostrando un patrón de exclusión destacable. Un número importante de ellos también reportó haber recibido malos tratos durante su infancia: 81% habían sido golpeados, 77% habían sido abandonados o descuidados por sus padres, 73% habían recibido castigos exagerados y 69% habían sido tratados con malas palabras.

Poblaciones indígenas

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010 estima que en Baja California habitan aproximadamente 41 mil personas indígenas, de las cuales la mayoría corresponde a los grupos que emigran de otros estados como Oaxaca. Se calcula que sólo en San Quintín esta población oscila entre los 25 mil y los 37 mil indígenas al año, de los cuales 30% son mujeres (Garduño, *et. al.*, 2011, p. 61). Aunque también se habla de una población aproximada de 40 mil personas, de las cuales 61% es de origen mixteco, 27% zapoteco y 10% triqui (Garduño *et. al.*, 2011). Este sector enfrenta situaciones de explotación laboral, dificultad de acceso a servicios de salud, educación y vivienda, entre otros; que se acentúan por su condición étnica y el monilingüismo (Garduño *et. al.*, 2011).

La población indígena originaria del estado se calcula en 679⁴ entre los cuatro grupos de la zona: cucapá, kiliwa, kumiai y pai pa. Este sector, al igual que los indígenas migrantes también se enfrenta a problemas de discriminación por su condición étnica y que se refleja en los altos niveles de pobreza y el bajo nivel escolar; en el difícil acceso a la justicia y a los servicios de salud. Un aspecto particular es que estos grupos indígenas originarios del estado han experimentado el constante despojo de tierras por parte de particulares, debido a que no se les ha ofrecido protección y garantía de su derecho a la posesión de tierra (gobierno del estado, 2014, p. 35).

En 2015, los jornaleros de San Quintín iniciaron un paro de labores para demandar el aumento del salario a 300 pesos diarios, cantidad que se redujo hasta llegar a 180 pactados en uno de los 13 acuerdos celebrados el 14 de mayo de ese año entre los dirigentes indígenas, los diferentes niveles de gobierno y los empresarios.

Los disturbios y episodios de represión ocurridos durante las protestas están siendo investigados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) por violaciones cometidas en contra de los jornaleros. Según Amnistía Internacional, lo sucedido en San Quintín “es un tema de violación de los derechos humanos que se deriva de un contexto en el que existe una pobreza extrema y amplia desigualdad” (*El Universal*, 2015, 14 de mayo).

Migrantes y deportados

La zona fronteriza de Baja California se caracteriza por el flujo de migrantes tanto nacionales como extranjeros. Actualmente, 43% de la población del estado es migrante (Gobierno de Baja California, 2015), incluyendo a aquellos que no lograron cruzar a Estados Unidos y a los que han sido deportados. Entre 2003 y 2012, las autoridades norteamericanas realizaron poco más de 4.6 millones de

⁴ Este criterio es el que se toma en cuenta para considerar la afiliación indígena por parte de diversas instituciones; no obstante, se debe considerar que la población indígena originaria de Baja California es una de las que cuenta con menor número de hablantes de sus lenguas, sin que esto impida que los mismos integrantes de los grupos se definan a sí mismos como indígenas.

deportaciones de migrantes a México (Colef, 2014), 38% de las cuales se realizaron a través de las garitas de Tijuana y Mexicali en Baja California y San Luis Río Colorado en Sonora.

En 2013, se devolvieron a 332,865 mexicanos, de ellos aproximadamente 100,000 fueron deportados por Baja California: 50,000 por Tijuana, 40,000 por Mexicali y 10,000 por Tecate. De éstos 5,100 eran menores de 18 años y 9,600 eran mujeres (Gobierno de Baja California, 2014, p.34). Los migrantes deportados son principalmente de los estados de Michoacán, Guanajuato, Oaxaca, Veracruz y Guerrero (Velasco & Coubés, 2013, p. 13) Algunos de los factores de riesgo en la población migrante que se asienta en Baja California después de la deportación, son la precariedad de los empleos a los que logran acceder, la falta de acceso a los servicios básicos —incluyendo la vivienda—, el reclutamiento por parte de grupos criminales, y la criminalización y estigmatización de la que son víctimas por su condición (Velasco & Coubés, 2013).

En la espera para intentar cruzar de nuevo a EUA, muchos migrantes permanecen en albergues de asistencia; sin embargo, al exceder el límite de estancia en esos lugares, se trasladan a una zona conocida como El Bordo en la canalización del Río Tijuana, en donde construyen casas con cartón y sobreviven en la marginalidad y son proclives al consumo de drogas (Velasco & Coubés, 2013).

Factores sociales

Formas de violencia laboral e inseguridad en el trabajo

Aunque Baja California presenta índices de acceso a la educación y a la salud por encima del promedio nacional, y maneja un salario medio que supera también al de otras regiones, existen otras condiciones sociales que podrían considerarse factores de riesgo, como la informalidad y la falta de derechos laborales.

Hasta abril de 2016, la población total del estado era de 3'515,923 personas, de las cuales 1'576,842 constituyen la Población Económicamente Activa (PEA). De esta cantidad, 97.1% está ocupada y 2.9% desocupada. La tasa de informalidad laboral es de 41.1%. De la PEA ocupada, 62% son hombres y 38% mujeres, y está constituida en su mayoría por personas entre los 20 y 49 años.

Del total de la PEA, 77% son trabajadores asalariados, 16% trabaja por cuenta propia, 4% son empleadores y 1.6% no recibe pago y otros (STPS, 2016). Las principales ramas de actividad económica de la PEA ocupada son: la industria manufacturera con 24.6%, el comercio con 18.3%, la construcción con 6.3% y las actividades agropecuarias con 6.1% (STPS, 2016).

La mitad de la población empleada recibe de 2 a 5 salarios mínimos por día y 25.3%, entre 1 y 2 salarios mínimos. Más de la mitad (64.8%) de los trabajadores asalariados tiene acceso a servicios de salud. El ingreso promedio de la población ocupada es de 6,500 pesos mensuales (STPS, 2016). La incidencia de riesgo de trabajo es de 3.3 por cada 100 trabajadores. La industria maquiladora es la de mayor presencia en el campo laboral de Baja California. Ésta aumentó 7.1% durante 2015 ya que hasta ese año contaba con una plantilla de 285,458 personas, 20,000 más que en 2014 (Castro, 2015).

En una investigación desarrollada por Scarone en 2012 con mujeres trabajadoras de las maquilas en Baja California y Sonora se encontró evidencia de varias formas de violencia en los espacios de trabajo (Scarone, 2014). La investigadora asoció las formas de violencia laboral y hostigamiento sexual con la organización del trabajo y la estructura laboral de la maquiladora:

Las políticas laborales en las plantas maquiladoras aplican prácticas de discriminación y segregación al personal femenino, representan expresiones de violencia física, verbal, psicológica, sexual y económica; cuando estas dos últimas se combinan tienen grandes repercusiones en este contingente de trabajadoras, si se considera que un alto porcentaje (casi 100 por ciento) son madres solteras solas, que sostienen hasta cuatro hijos (Scarone, 2014: 149).

Desde los años noventa, organizaciones de derechos humanos han demostrado la violación de los derechos laborales de las empleadas de la maquiladora de la frontera norte, en específico la discriminación sexual y la práctica de exámenes de embarazo como condición para ser contratadas y permanecer en la empresa (Scarone: 2014).

Por otro lado, el desgaste físico y las altas horas de trabajo relacionadas con su labor en la maquila deben tenerse en cuenta como factores que promueven estados emocionales negativos entre los trabajadores, mismos que tienen impactos en sus relaciones familiares y comunitarias.

Segregación espacial

Según Emilio Hernández (2001), la evolución de la actividad económica de Tijuana presenta un escenario donde el encuentro entre lo global y lo local adquiere matices espaciales. Los servicios y el comercio regional transfronterizo característicos del turismo se mantienen en el oeste de la ciudad, mientras que al este se localiza la industria maquiladora que agrega al mercado laboral otra tipología de trabajadores, los incorporados a procesos globales de producción: “Esto conduce a pensar en Tijuana como una ciudad donde se presenta una dualidad económica con su referente espacial. Una parte de la ciudad conserva el carácter que dio origen a su establecimiento y la otra se refiere a los nuevos procesos de globalización” (Hernández, 2001: 236).

En una ciudad como Tijuana, incorporada a los procesos globales, la polarización social se manifiesta en la brecha espacial entre la población vinculada al sector terciario, con estatus socioeconómico alto, y la ligada a actividades del sector secundario, en la que aquél es bajo: “La terciarización de la economía bifurca el mercado de trabajo, creando ocupaciones para los extremos de calificación muy alta y muy baja, lo que afecta a la parte media y limita la movilidad hacia arriba” (Hernández, 2001: 235).

Este modelo de la ciudad dual “es el resultado de procesos de crecimiento y declinación simultáneos y articulados que afectan al trabajo calificado y al no calificado”. La segmentación de los mercados de trabajo tiene una expresión concreta en la espacialidad de las ciudades bajacalifornianas.

La llegada de la industria maquiladora a Tijuana condujo a la creación de parques industriales y la ciudad resolvió el problema del acceso a la mano de obra aproximando las viviendas a la industria, a través de programas de fraccionamientos populares en la periferia este de la ciudad para proporcionar lotes en los cuales los habitantes construyan sus viviendas: familias de bajos ingresos asociadas con la inmigración y el trabajo obrero.

En el lado oeste se encuentra la ciudad tradicional, donde la población se identifica fundamentalmente con actividades del sector terciario de la economía. Es ahí donde se concentra la mayor parte del equipamiento urbano, como hospitales, escuelas, áreas de recreación y centros comerciales; ahí se ubica la garita de San Ysidro que comunica con las áreas urbanizadas del lado estadounidense e incluso de manera inmediata con dos carreteras interestatales en California.

A esta dinámica económica se suma la fuerza del fenómeno migratorio que ha tenido en Tijuana consecuencias importantes en términos de la composición demográfica y la estructura urbana. Las altas tasas de inmigración son un aspecto central para este caso al empujar una problemática habitacional que se relaciona con procesos de invasión de terrenos o autoconstrucción, compra directa, renta o beneficio de programas oficiales, ya sea de viviendas de interés social o dotación de lotes en fraccionamientos populares, entre otros: “La dinámica de crecimiento urbano va segregando a la población nativa y no nativa ubicada en la parte baja de la estratificación social asociada a las actividades del sector secundario” (Hernández, 2001: 239).

Adicciones y centros de rehabilitación

Según la Encuesta Nacional de Adicciones 2011, en la Región Noroccidental del país, el consumo de alcohol alguna vez en la vida en población de 12 a 65 años es masculino en un 79.7% y de 63.3% entre las mujeres. En esta región, el consumo en el último año y el nivel de dependencia también son mayores entre los hombres. El tabaquismo afecta al 23.2% de la población adulta y al 7.1% de la población entre 12 y 17 años. Las sustancias ilegales más consumidas en la región son la marihuana (7.4%) y la cocaína (4.9%) en la población total entre 12 y 65 años; mientras que el uso de cualquier droga ilegal alcanza 16.3% entre los hombres y 1.5% entre las mujeres. Por otra parte, el consumo de la marihuana y la cocaína es más alto entre los hombres que entre las mujeres en el último año. En esta región, el consumo de marihuana alguna vez en la vida impacta a la población adulta y a la adolescente, los adultos consumen también cocaína. En el consumo del último año se reportan nuevamente la marihuana y la cocaína como principales sustancias ilegales de uso, principalmente entre la población adulta. Los adolescentes parecen estar fuera del consumo de cocaína.

Los datos del sistema de información epidemiológica del consumo de drogas recuperados a través de los Centros de Integración Juvenil del estado de Baja California⁵ en 2011 muestran que la relación hombre–mujer es de 5:1 y la edad promedio de inicio en el consumo es de 15.7 años. La prevalencia del uso de drogas entre pacientes de primer ingreso a tratamiento en Mexicali y Tijuana se dio con el siguiente orden de importancia: marihuana, metanfetamina, cocaína, barbitúricos, inhalantes, heroína, alucinógenos y crack, respectivamente (CIJ, A.C., Tijuana, 2011). Al respecto Rojar *et al.* (2011) destaca el aumento del consumo de anfetaminas en la región y sus efectos en la salud, ya que se trata de una droga que provoca en los consumidores no sólo daños físicos sino también mentales, dificultando aún más su tratamiento.

⁵ Asociación civil no lucrativa incorporada al sector salud, con el objetivo de atender el consumo de drogas entre los jóvenes, que en aquel entonces era apenas un incipiente problema de salud pública.

De acuerdo con información recuperada por el Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (SISVEA) en 2009, las tres entidades que reportaron mayor número de internos y centros de tratamiento fueron Baja California, Chihuahua y Jalisco (Secretaría de Salud, 2010).⁶

En un estudio realizado por González *et al.* (2006) se obtuvo que únicamente en uno de cada cuatro hogares se procuraron medidas de tratamiento y rehabilitación para familiares con dependencia al alcohol. Y aunque 5.8% de los hogares manifestó que vive en ellos al menos una persona que tiene problemas con el abuso en el consumo de drogas ilícitas, sólo en 2.8% (poco menos de la mitad de esos hogares) las personas con adicción habían acudido anteriormente a tratamiento en algún centro o clínica de rehabilitación.

Dado que el promedio de personas que requerían ayuda o atención debido al abuso en el consumo de drogas fue de 1.31 por hogar, se estimó que el total de adictos a las drogas en la entidad era de 59,684. Pero sumados con la cifra calculada de 117,434 con problemas de consumo de bebidas alcohólicas, daba una suma de 177,118 con problemas tanto de consumo de alcohol como de drogas (González *et al.*, 2006).

La progresiva participación de las asociaciones civiles en la problemática del alcoholismo y la drogadicción en el estado de Baja California se inscribe dentro de una dinámica de movilización social que responde al adelgazamiento del Estado y la falta de atención de estos temas de manera directa.

Así, en Baja California se han desarrollado asociaciones civiles con el propósito de crear y dirigir centros de rehabilitación de alcohólicos y drogadictos al margen de vínculos con instituciones asistenciales de carácter religioso y otras que van surgiendo y desarrollándose con base en los estrechos nexos que mantienen con organizaciones religiosas, ya sean locales, nacionales o internacionales (González, *et al.*, 2006).

Al analizar los datos de la siguiente tabla encontramos que en 2001 existían 85 centros de rehabilitación en la entidad, cifra que aumentó a 172 en 2012, lo que representa un incremento de 102.3%. Es importante notar que, si bien en ambos años los centros con 1 a 25 y 26 a 50 internos representaron alrededor de las dos terceras partes de todos los centros (68.2% y 66.9%), en los casos de los centros con 51 a 75 y 76 a 100 se incrementaron en el año 2012 en porcentajes de 11% y 8.1% respectivamente, pero los centros con más de 100 internos disminuyeron en una proporción de 22.4% a 14%. En general, el cálculo del promedio de internos por centro en los años 2001 y 2012 nos revela que se modificó muy poco, ya que pasó de 47.4 a 46.1 internos.

⁶ Cabe señalar que los datos proporcionados por SISVEA corresponden a personas cuyo problema de adicción a las drogas ha evolucionado a tal grado que requieren buscar ayuda, de forma voluntaria o llevados por algún integrante de la familia, amigos u otros, de manera que representan a un grupo particular de dependientes a las drogas. No obstante lo anterior, habría que considerar al resto de los individuos con adicciones a las drogas que no han ingresado en algún momento a un centro para su tratamiento. Estimar la magnitud de esta cifra en población abierta plantea un reto de carácter metodológico, ya que implica obtener información sobre la población total de personas con problemas de adicción a las drogas.

Tabla 3. Distribución de centros de rehabilitación* por número de internos. Baja California, años 2001 y 2012.

Internos	2001		2012	
	Centros	%	Centros	%
1 a 25	32	37.6	61	35.5
26 a 50	26	30.6	54	31.4
51 a 75	6	7.1	19	11.0
76 a 100	4	2.3	14	8.1
>100	17	22.4	24	14.0
Total	85	100	172	100

* Incluye únicamente a centros con capacidad de residencia de internos.

Fuente: Instituto de Investigaciones Sociales–UABC e Instituto de Psiquiatría de Baja California.

Es necesario señalar que en el proceso evolutivo de los centros de rehabilitación de adictos al alcohol y las drogas en la entidad se ha transitado a través de condiciones en donde era recurrente la comisión de actos oprobiosos hacia la población de internos, al grado de generar denuncias expresas en contra de los responsables de la administración de los centros (Saldaña, 2004). Una de las experiencias más difíciles y complicadas que han afrontado los centros de rehabilitación de adictos al alcohol y las drogas tiene que ver con la presencia manifiesta de violencia extrema ocurrida al interior de diversos centros durante el inicio del nuevo milenio.

Factores políticos

Aunque Baja California fue el primer estado de la república en transitar hacia un gobierno panista, y este partido ha estado en el poder por más de veinte años, esto no ha significado en materia de seguridad pública una diferencia sustancial con lo que pasaba antes de 1990. El gobierno del PAN no ha sido garantía de un cambio y aunque se han adelantado procesos de depuración institucional los últimos años, éstos no han tenido los mismos efectos en todo el estado y tampoco han logrado consolidarse.

Según la tercera Encuesta de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) (INEGI, 2015), la corrupción es el segundo problema que más le preocupa a los bajacalifornianos. Baja California ocupó el sexto lugar en la tasa de víctimas de actos de este tipo por cada 100 mil habitantes ya que se registra en los trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, así como con otros contactos con servidores públicos. En el estudio del INEGI se advierte que la tasa de prevalencia de corrupción fue de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes, mientras la incidencia fue de 30,097 actos corruptos por cada 100 mil habitantes. En cuanto a la tasa de actos de corrupción por cada 100 mil habitantes se ubica en octavo lugar después del Estado de México —que duplicó la tasa de incidencia nacional—, Sinaloa, Chihuahua, Sonora, Michoacán, Baja California Sur y Morelos.

Además de estos actos de corrupción cotidianos que afectan la confianza en las instituciones, existe un carácter patrimonialista y corrupto de las burocracias responsables del control fronterizo que ha permitido la proliferación del crimen a lo largo de la frontera (Sánchez, 2013). Según informes periodísticos recientes, varias denuncias obtenidas de narcotraficantes arrestados y auto-

ridades locales revelan que la corrupción policial es generalizada en Tijuana: “Policías municipales y estatales de Tijuana están secuestrando criminales de un cártel para entregarlos a sus opositores; mientras elementos del Ejército Mexicano destacados en la II Zona Militar —cuando ésta la comandaba el general Gabriel García Rincón— han sido detectados en operativos de venta de droga y secuestros” (*Zeta*, 2016, 15 de febrero).

Según el testimonio de los testigos, policías estatales estarían trabajando del lado de “La Barredora”, brazo operativo del CAF en la zona norte de Tijuana. Además de esto, se han conocido casos en donde la Policía Estatal Preventiva “revienta casas, revisa los teléfonos, les dan cachetadas a los presuntos sospechosos” durante los operativos de seguridad y otros en donde los policías han participado del robo de drogas.

Impunidad

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 (p. 68).

Mientras que Baja California es el segundo estado a nivel nacional con el mayor número de presuntos delitos registrados por cada 100 mil habitantes (3,076.8) (IGI-MEX, 2016: p. 68), el 90.3% de los delitos cometidos en el estado en 2014 no fueron denunciados o no se inició averiguación previa al respecto (INEGI, 2015b).

Tabla 4. 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).

Los indicadores sobre procuración de justicia en Baja California reflejan debilidades institucionales muy graves. A pesar de que el presupuesto asignado a este rubro supera el promedio nacional, los recursos disponibles para el acceso a la justicia son limitados en comparación con las medias nacionales, tal como lo demuestra la siguiente tabla.

Tabla 5. 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).

Factores culturales

Percepción de la seguridad

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad 2015, 59.6% de la población bajacaliforniana mayor de 18 años (1'386,047 habitantes) señala el tema de la inseguridad como el problema más importante que aqueja a su estado (ENVIPE, 2015b). Entre 2011 y 2015 la percepción de inseguridad en el estado se redujo en 5.6 puntos porcentuales. Así, en 2011 el 58.2 % de la población de 18 años o más consideraba que Baja California era un estado inseguro, en 2012 y 2013 se redujo a 51.6%, y 51.5% respectivamente, pero a partir de 2014 aumentó a 53.7% de la población y en 2015 a 53.2% (ENVIPE, 2015). Esta misma población de 18 años o más señala que las conductas delictivas o antisociales más frecuentes relacionadas con la inseguridad alrededor de su vivienda en 2015 son el consumo de alcohol en la calle, los robos o asaltos frecuentes, el consumo de droga, la venta de droga y la existencia de pandillerismo o bandas violentas (ENVIPE, 2015).

Sobre el nivel de confianza manifestado respecto a las autoridades, 78.1% de la población de 18 años o más de Baja California señaló al Ejército como la autoridad que mayor confianza le inspira.

Tabla 6. Nivel de confianza en las instituciones

Autoridad	Nivel de confianza
Ejército	78.1
Marina	81.6
Policía Federal	54.8
PGR	52.5
Jueces	52.1
Ministerio Público y Procuradurías Estatales	49.5
Policía Estatal	45.3
Policía Ministerial o Judicial	44.9
Policía Preventiva Municipal	40.2
Policía de Tránsito	37.8

Fuente: elaboración propia con información de ENVIPE (2015b).

Uno de los principales efectos que ha tenido en Baja California la implementación de mecanismos de violencia y eliminación por parte de diferentes actores armados, incluyendo al gobierno, es la consolidación de un “sentimiento de inseguridad” (Kessler, 2009). Este sentimiento está dado por la impresión de que cualquiera puede ser víctima de un delito, lo que es diferente al “miedo al crimen organizado”, que estaría ceñido a las poblaciones específicas afectadas por este tipo de violencia. Es decir, el sentimiento de inseguridad es un fenómeno ampliado en la sociedad, mientras que el miedo al crimen organizado está focalizado en aquellas personas que se sienten directamente amenazadas por este tipo de violencia. Esta partición es posible debido a la construcción colectiva de enemigos públicos y de “víctimas típicas”, que se reproducen a partir de los estigmas y los prejuicios. Así, la población toma distancia del perfil de la víctima del crimen organizado identificando su accionar como uno de tipo dirigido y selectivo y no generalizado. Para algunos crímenes, como el caso de la extorsión, estas fronteras podrían hacerse porosas, justamente por la extensión del delito a todos los sectores de la sociedad. Baja California demuestra la presencia de los dos tipos de fenómenos y valdría la pena considerar estudios más específicos para identificar las tramas en que cada uno se desenvuelve.

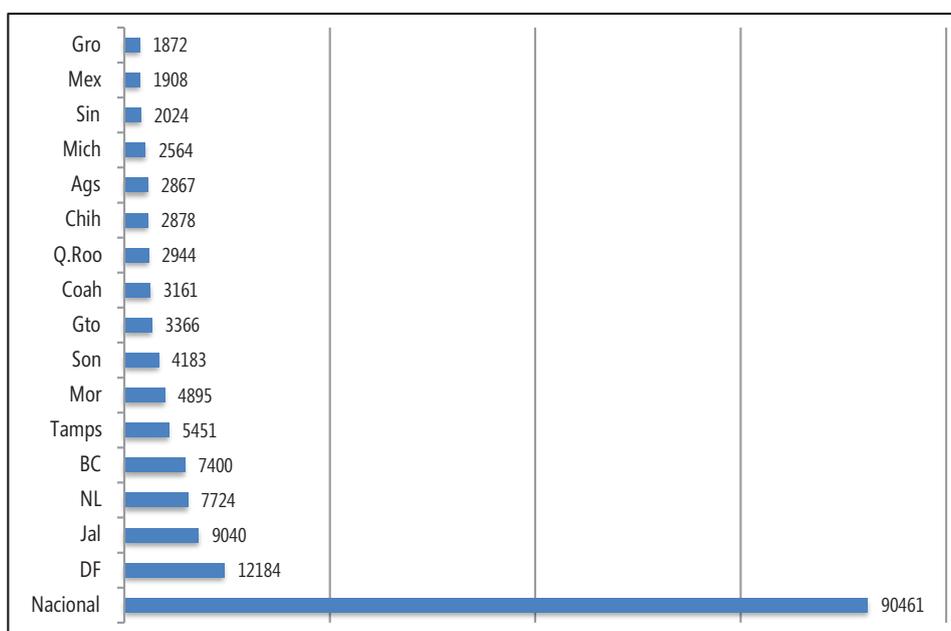
El sentimiento de inseguridad está acompañado de otras emociones como la ira, la indignación y la impotencia que se vinculan tanto a experiencias individuales como a las condiciones sociales que le dan sentido y realidad. Según Kessler, el miedo promueve la privatización, el individualismo y la inhibición de vínculos sociales constituyendo lo que algunos científicos sociales han denominado “ciudadanías del miedo” (Reguillo 2000; 2006). Curiosamente se trata de un sentimiento de tanto arraigo entre quienes lo experimentan que, aunque los índices de delitos disminuyan, éste puede mantenerse con el tiempo, en un ciclo perverso, que promueve el control y el disciplinamiento.

Es importante tener en cuenta este factor emocional en la evaluación de las condiciones de violencia en Baja California, pues las emociones implican valoraciones sobre el contexto y acciones específicas dirigidas a actores vinculados con el sentimiento. Por una parte, el miedo indica que

existe una valoración del riesgo frente al escenario de las cifras presentadas cotidianamente por los medios de comunicación y por la realidad a la que muchos asisten en su cotidianidad; también demuestra que se constituye una conciencia sobre la aleatoriedad de los eventos, incrementando la incertidumbre y, finalmente, se percibe una realidad de impunidad sistemática que promueve la sensación de indefensión de los individuos.

No es una casualidad que Baja California sea el cuarto estado a nivel nacional con mayor número de personal dedicado al nivel operativo de empresas de seguridad privada. Este número ha aumentado en los últimos años, pasando de 5,500 en 2010 a 7,400 en 2013.

Gráfico 3. Personal en las empresas de seguridad privada registradas en los gobiernos estatales (operativo)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014.

Tabla 7. Personal en las empresas de seguridad privada registradas en los gobiernos estatales (operativo)

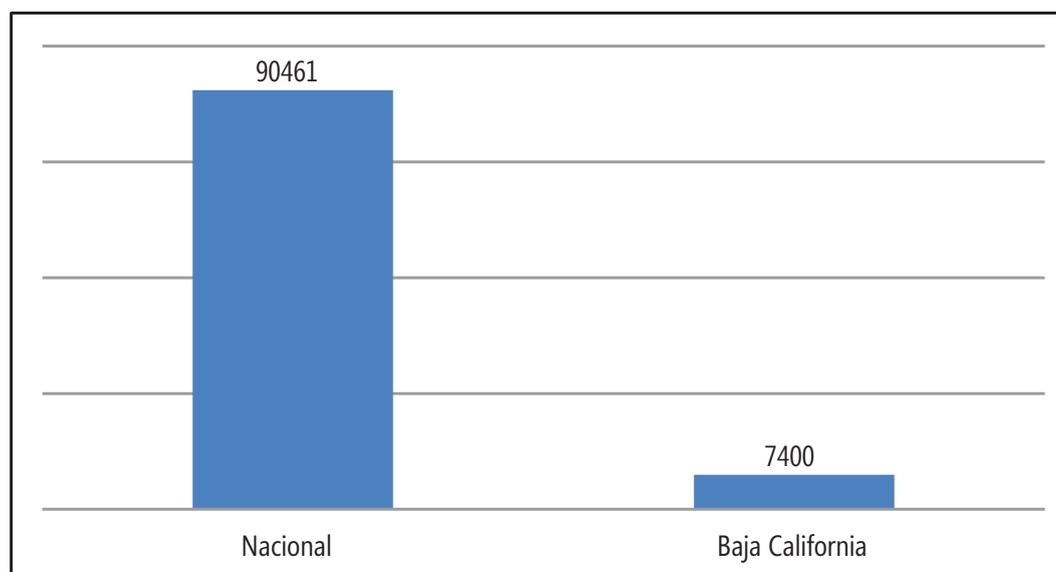
Periodo	Personas
2010	5,500
2011	6,800
2012	7,300
2013	7,400

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011, 2012, 2013, 2014

Baja California tiene una tasa de 6.15 empresas privadas por cada 100,000 habitantes, lo que la pone entre los estados en donde más se ha desarrollado esta actividad a nivel nacional; por debajo de Nuevo León, que presenta una tasa de 8.63 y la Ciudad de México, con 8.45; y por encima de estados como Jalisco, con 2.57, y Chihuahua, con 5.90.

La cantidad de personal en las empresas de seguridad registradas en Baja California es de 7,400, que representa el 8.18% del total nacional (90,461). El número de empresas privadas de seguridad que operan en Baja California es de 194, que representa el 5% del total nacional que es de 3,834.

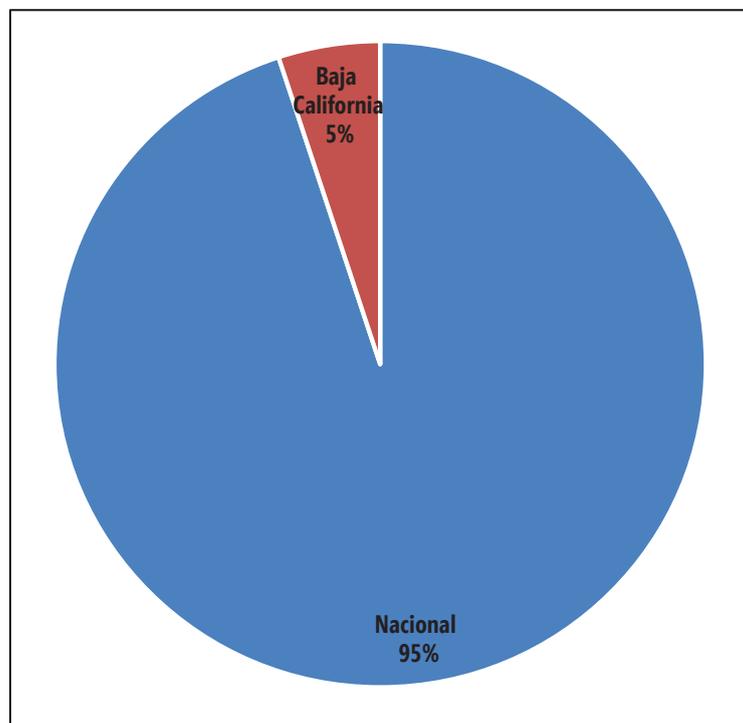
Gráfico 4. Personal en las empresas de seguridad privada registradas en los gobiernos estatales (operativo) en Baja California respecto del total nacional



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014.

Según el Reglamento de Seguridad Privada para el estado de Baja California, publicado en el POE del 10 de septiembre de 2010, las empresas de seguridad privada tienen obligación de coadyuvar con las autoridades mediante la ejecución de acciones que les sean encomendadas. A través del llamado “Sistema Centurión” los guardias de seguridad privada reportan a C4 incidentes o emergencia sucedidas en la empresa, zona residencial o industria donde trabajan para que lo atienda la corporación correspondiente (De las Fuentes y Lacavex, 2015). Las acciones de coordinación entre las corporaciones policíacas y las empresas privadas son comunes en el estado de Baja California, con una tendencia hacia la privatización de la seguridad.

Gráfico 5. Porcentaje de empresas privadas de seguridad correspondientes a Baja California respecto del total nacional



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014.

Discursos de erradicación y de guerra y valores autoritarios

Las políticas de seguridad siempre se acompañan de discursos que justifican el uso de la fuerza y la selección de los enemigos públicos, en términos de “sujetos a ser erradicados”. Desde la primera intervención del presidente Felipe Calderón como mandatario del país, en diciembre de 2006, se hizo evidente como objetivo central de su proyecto erradicar la delincuencia organizada, definiendo la violencia como la principal amenaza para el país. Desde entonces, en México y especialmente en Baja California, la política de seguridad se convirtió en el centro de la agenda pública y la palabra “guerra” empezó a dotarse de sentido a través del discurso y de la presencia de las corporaciones policiacas en la vida cotidiana de la gente. Retenes, cateos y presencia de fuerza pública donde no la había antes empezó a generar nuevas dinámicas que con el tiempo fueron normalizando un estado de excepción.

Estas acciones estaban acompañadas de un discurso oficial que las legitimaba al tiempo que empezaba a etiquetar a los sujetos que intervenían en el conflicto. Así, las muertes empezaron a nombrarse bajo la clave de bajas y las interpretaciones sobre su ocurrencia se limitaban a la rivalidad delincuencial.

Nuevas palabras empezaron a hacer parte del lenguaje mediático y cotidiano en la zona fronteriza: “Están, por ejemplo, las palabras “encajuelado” (todo aquel que aparece en la cajuela de un auto), “ejecutado” (asesinado a rafagazos), “levantado” (subido a la fuerza a un auto y desaparecido),

“desintegrado” (disuelto en ácidos) o “encobijado” (cadáver envuelto como taco en una cobija)” (Turati, 2011:32). El uso de un lenguaje particular no es una situación que debamos pasar inadvertida. La trama simbólica que lo sustenta remite necesariamente a clasificaciones morales que promueven imaginarios de miedo y valores autoritarios, en detrimento de la democracia.

Las percepciones de amenazas a la seguridad influyen en la legitimidad de los derechos humanos, haciendo que las poblaciones sean cómplices de la erosión de sus propios derechos (Das, 2008). De este modo no sólo surgen nuevas entidades en nombre de la seguridad que usan los instrumentos del derecho para actuar con impunidad, sino que se generan soluciones a cualquier amenaza recurriendo al lenguaje de la erradicación y la normalización de la guerra.

Justicia a mano propia

A través de la prensa ha sido posible rastrear algunos eventos de justicia a mano propia. El portal SinEmbargo.com reporta dos hechos ocurridos en Mexicali en mayo de 2015. El primero de ellos, la muerte de Omar Mendivil Zavala, ladrón de autos, que habría sido golpeado el 3 de enero por cinco sujetos, incluidos dos policías y el dueño del vehículo que intentó robar; murió la última semana de abril. La familia argumenta que falleció por secuelas de la golpiza. El segundo caso es el de Francisco Javier “El Rivers”, quien fue golpeado y su casa quemada por vecinos del fraccionamiento Portales IV de Mexicali, acusado de intentar violar a dos niñas de 10 y 7 años (SinEmbargo, 2015, 19 de mayo). Aunque la Dirección Municipal de Seguridad Pública de Mexicali no cuenta con estadísticas sobre “linchamientos” o casos de justicia a mano propia, sus titulares han señalado a los medios de comunicación que estos hechos no han aumentado, aunque precisaron que es posible que hayan sido tipificados como “privaciones ilegales de la libertad” o “lesiones”.

Acceso a derechos culturales

Hasta el 2012, año en que Baja California tenía una población de 3'155,070 personas, la relación entre la disponibilidad del total de recintos culturales en el estado por cada 100 mil habitantes era de: 91 bibliotecas, 2.9; 25 centros culturales, 0.8; 20 teatros, 0.6; y 23 museos, 0.73 (Conaculta, 2012).

Sobre el acceso a las Tecnologías de la Información, el 56.5% de la población del estado tiene acceso a internet, esto significa que aproximadamente 6 de cada 10 hogares cuentan con este recurso. Mientras que el 67.4% de la población del estado es usuario de computadora y el 56.4% cuenta con televisor digital (INEGI, 2015c).

La condición de frontera y los mercados ilegales

Los cruces fronterizos de Baja California hacen parte de la geografía de la globalización descrita por Saskia Sassen (2003) como la infraestructura que se pone al servicio de los circuitos globales de capital y de poder para la movilidad de bienes económicos, siendo los más claros las multinacionales y los mercados globales. Pero estas mismas infraestructuras constituyen contra-geografías globales, cuando son usadas por otros actores que actúan por fuera de la legalidad o de dichos mercados formales: “la frontera mexicana puede verse como un espacio en el cual las actividades ilegales han sido toleradas por las autoridades y en cierta forma por la sociedad” (Sánchez, 2011: 146). En el caso de la frontera norte de México asistimos a múltiples manifestaciones de las contra geografía, dispuestas

por la movilidad de armas, drogas y personas, fenómenos que encadenan situaciones de riesgo para las poblaciones asentadas en estos territorios.

Tráfico de armas

Los flujos más cuantiosos de armamento legal e ilegal con dirección a México tienen como origen los Estados Unidos de Norteamérica: “en la frontera el armamento ilegal proveniente de los Estados Unidos, ingresa a nuestro país por todos los medios posibles o con la connivencia de los funcionarios aduanales de ambos lados de la frontera” (González, 2014:5).

En su informe “Tráfico de Armas México–USA”, la PGR (2008) indica que en los Estados Unidos no hay grupos que vendan armas de forma clandestina. A lo largo de la frontera sur de aquel país se estima que existen más de cien mil permisionarios que las venden en negocios legítimamente constituidos o a través de las llamadas ferias de armas.

De acuerdo con los datos de la UNODC (2010), en México circula una cantidad de armas suficientes como para armar a uno de cada tres hombres adultos en el país. Este mercado es alimentado por un número aproximado de 6,700 traficantes de armas a lo largo de la frontera con México, quienes por medio de contrabandistas transfronterizos trasladan lotes muy pequeños de armas ocultos en vehículos particulares a través de los cruces internacionales habituales.

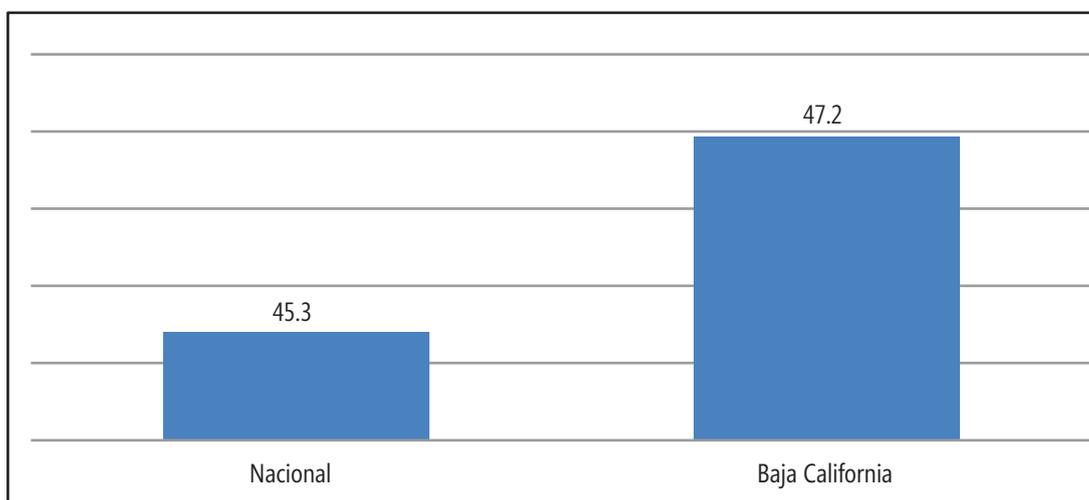
Relacionar este mercado de armas con el número de homicidios en México no es descabellado: 70% de las armas recuperadas en el país y que habían sido objeto de rastreo e investigación en el periodo 2007 y 2011 provenían de los Estados Unidos. La presencia de armas en los delitos cometidos a nivel nacional no es un dato que se pueda ignorar.

Diversas organizaciones civiles han denunciado que el mercado de armas estadounidense se ha convertido en un auténtico arsenal para todo tipo de criminales que operan en México y en todo el continente. Esta situación se hace posible debido a una estrategia deliberada por parte de la industria de armas estadounidense de fabricar y vender armas de tipo militar a civiles, y por la existencia de leyes laxas en materia de armas.

El reporte “No+armas” del Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), muestra a Baja California como la cuarta entidad del país con el mayor número de armas incautadas entre 2006 y 2010. El tráfico de armas genera diversos efectos negativos como el empoderamiento de la ilegalidad y la violencia, la vinculación de jóvenes a grupos y/o prácticas delictivas, el uso de armas y muertes provocadas por ellas, etc.

Según Insyde la evolución de los crímenes con armas de fuego por cada 100,000 habitantea, para los cuatro estados fronterizos que presentaron la mayor proporción de decomisos entre 2006 y 2010 fue ascendente en todos y cada uno de ellos. Mientras que a nivel nacional 45.3% de los delitos se comenten con portación de armas, en Baja California el porcentaje es de 47.2, es decir, 1.9 puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

Gráfico 6. Porcentaje de delitos con portación de armas en Baja California respecto a la media nacional



Fuente: elaboración propia con información del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB, 2016).

Tráfico de drogas

Según informes periodísticos, durante 2014 más de 936 toneladas de droga, entre marihuana, cocaína, metanfetamina y heroína, pasaron por Baja California sin ser detectadas y luego fueron decomisadas en territorio estadounidense (*Zeta*: 2015, 12 de marzo). Durante el mismo año, en Baja California las autoridades federales y estatales lograron confiscar 107 toneladas de droga. El Semanario *Zeta* informó que la droga incautada es administrada en Mexicali por Cenobio Flores Pacheco, *el Checo*, y/o Sergio Campos Salcido, *el Checo*; y en Tijuana, por Alfonso Arzate García *el Aquiles*: “Todos gozan de libertad e impunidad en su operatividad criminal. Las evidencias muestran que la efectividad en decomisos no está siendo el fuerte del lado mexicano. El mejor año fue 2010, cuando se aseguraron más de 300 toneladas. Pero la Policía Municipal de Tijuana, encabezada por Julián Leyzaola, decomisó más de 134 toneladas en octubre del año en mención, tras el seguimiento de unos homicidas. Desde entonces a la fecha, las cifras de decomisos han ido a la baja” (*Zeta*, 2015, 12 de marzo). A pesar del endurecimiento de las políticas de seguridad en la frontera, el flujo de drogas por los cruces ubicados en Baja California continúa teniendo un peso importante.

Diagnóstico sobre la situación de violencia y violaciones a los derechos humanos en Baja California

Crímenes asociados al narcotráfico

Junto con Sonora, Tamaulipas y Jalisco, Baja California es la entidad federativa que más delitos contra la salud ha registrado a nivel federal entre 2012 y 2016. Resulta significativo, sin embargo, que estos índices de delincuencia se hayan reducido de manera importante y que el delito de posesión siga siendo el más registrado. Por sí mismos estos datos no dicen mucho, pero cuando se relacionan con

el aumento considerable de delitos de alto impacto durante los últimos dos años en el estado, podría pensarse en una situación de impunidad frente a las acciones de grupos criminales que fortalecen su negocio con el apoyo de las corporaciones oficiales.

Tabla 8. Incidencia delictiva del fuero federal en Baja California, 2012–2016 (abril)

Código y leyes	Delito	2012	2013	2014	2015	2016 (abril)
Código Penal Federal	Contra la salud					
	Producción	8	32	37	18	11
	Transporte	17	31	67	72	19
	Tráfico	1	2	9	4	4
	Comercio	99	60	118	304	118
	Suministro	2	0	3	1	0
	Posesión Otros	6650	1150	400	628	145
		47	40	54	54	17
Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos		1234	1350	1279	1139	379
Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	Contra la salud	3	0	0	1	0
	Otros delitos	36	23	25	10	6

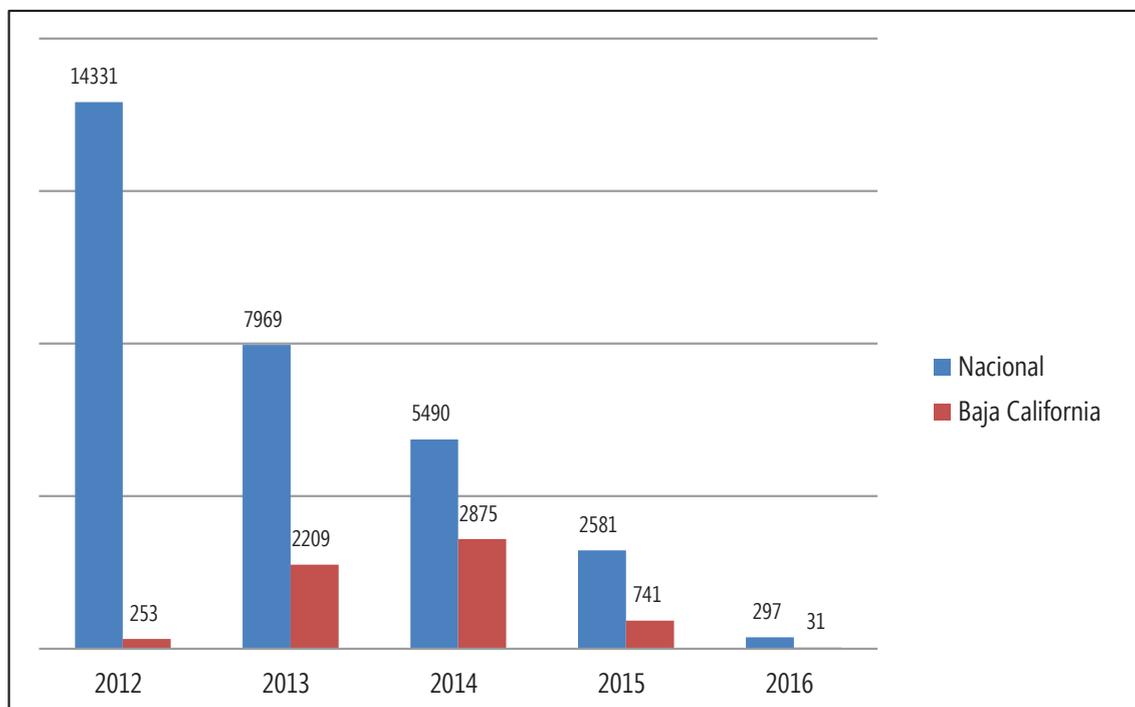
Fuente: elaboración propia con información del Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB, 2016).

Tabla 9. Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo

	2012	2013	2014	2015	2016
Nacional	14,331	7,969	5,490	2,581	297
Baja California	253	2,209	2,875	741	31

Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 2012–2016).

Grafico 7. Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo en Baja California respecto del total nacional, 2012–2015



Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 2012–2016).

En 2012 el total de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a nivel nacional fue de 14,331, de los cuales 253 se cometieron en Baja California, lo que representa el 1.76%. Para 2013 hubo un total nacional de 7,969 delitos de narcomenudeo, de los cuales 27% (2,209) se cometió en la entidad de Baja California. En 2014, de los 5,490 delitos a nivel nacional en esta modalidad, 52.36% se efectuó en el estado del noreste. Mientras que en 2015 la proporción fue del 28.7%. En lo que va de 2016, se ha cometido en Baja California aproximadamente el 10% de los delitos de narcomenudeo de todo el país. Así, se puede observar que a partir de 2013 hubo una disminución a nivel nacional de incidencia delictiva por narcomenudeo; sin embargo, para el estado de Baja California la incidencia aumentó de 2012 a 2013 en un 25.24% y en 2014 en un 25.36%.

Delitos de alto impacto

Según la medición del Índice de Paz (2015), Baja California ocupa el 8° lugar como el estado menos pacífico de la República Mexicana (Institute for Economics and Peace, 2015: p. 9), siendo los delitos más frecuentes de incidencia la extorsión, el robo parcial de vehículo y el robo a casa habitación (INEGI, 2015b). Las cifras resultan altas a pesar de que el 90.3% de los delitos cometidos en el estado no fue denunciado o no se inició averiguación previa al respecto (INEGI, 2015b).

Tabla 10. Calificación de los indicadores del Índice de Paz en México 2015 correspondientes al estado de Baja California.

Indicador	Calificación
1. Homicidios	2.7
2. Delitos con violencia	3.6
3. Delitos cometidos con armas de fuego	3.2
4. Encarcelamiento	5.0
5. Financiamiento de las fuerzas policiales	3.2
6. Delincuencia organizada	2.0
7. Eficiencia del sistema judicial	5.0

Notas: Tasas de homicidios, delito con violencia, delitos con armas de fuego por cada 100,000 habitantes.

Número de personas encarceladas al año por cada 100,000 habitantes.

Financiamiento del gobierno federal a los estados para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) por cada 100,000 habitantes.

Número de extorsiones, delitos contra la salud, delincuencia organizada y secuestros por cada 100,000 habitantes.

Proporción por sentencias por homicidio respecto al total de homicidios registrados.

Todos los indicadores reciben una calificación entre 1 y 5 (1: mayor paz y 5: menor paz)

Fuente: elaboración propia con información del Índice de Paz México, 2015 (*Institute for Economics and Peace*, 2015, p. 10–11).

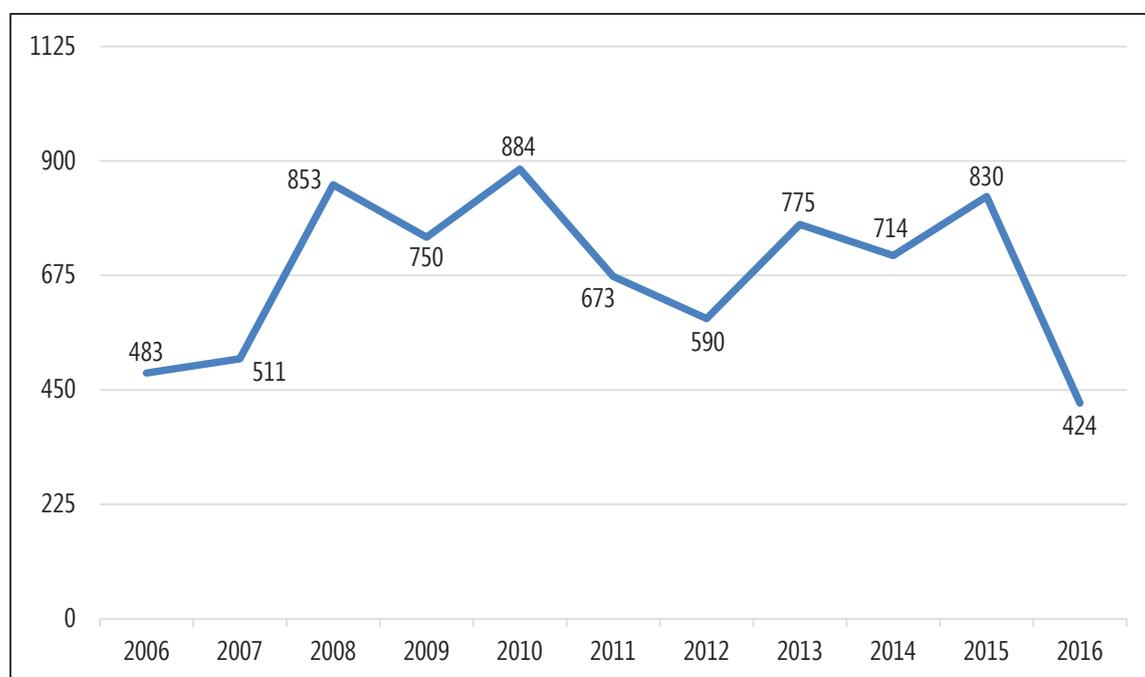
Homicidio

La frecuencia de homicidios en Baja California en los últimos 10 años alcanzó el nivel más bajo en 2006 y el más alto en 2010. Durante ese periodo de tiempo los homicidios aumentaron de 483 a 884, lo que representa un incremento de 80.77%. Al 2006 le siguen 2008 y 2015 como los años con más homicidios en la última década con 853 y 830 respectivamente. Esto implica que en 2010 hubo 2.42 homicidios al día en Baja California, mientras que en 2008 hubo 2.33 y 2.27 en 2015.

Tabla 11. Frecuencia de homicidios en Baja California, 2006–2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total BC	489	511	853	750	884	673	590	774	714	831	423
Mexicali	85	94	105	97	103	139	155	150	134	107	31
Tijuana	314	310	577	557	688	418	332	492	462	674	326
Rosarito	22	17	63	27	33	40	30	50	45	49	26
Ensenada	49	57	61	37	40	47	54	48	50	41	17
Tecate	19	33	47	32	20	29	19	34	23	22	23

Fuente: elaboración propia con información del secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 2006–2016).

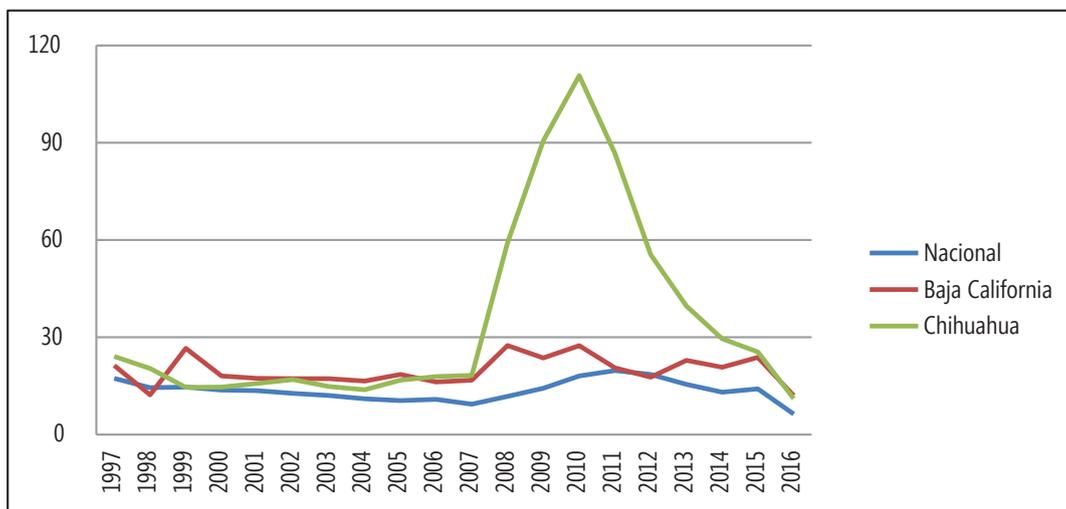
Gráfico 8. Frecuencia de homicidios en Baja California, 2006–2016

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Baja California. Subsecretaría del Sistema Estatal de Seguridad Pública (2006–2016).

La tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en Baja California se mantiene por encima de la tasa nacional desde 1997, a excepción del año de 1998. La tasa más baja a nivel nacional corresponde al año 2007 con 9.34; sin embargo, para Baja California la tasa fue de 16.8, lo que representa una diferencia de 7.46 (79.87%). La tasa más alta a nivel nacional corresponde al año de 2011 con 19.75 homicidios por cada 100,000 habitantes; mientras que la tasa de Baja California para el mismo año fue de 20.55, es decir, una diferencia arriba de 0.8. Para Baja California la tasa más alta de homicidios desde 1997 se ubica en el año de 2008 con 27.47 homicidios por cada 100,000 habitantes. Sostiene una diferencia de 15.65 que representa un 56.97% por encima de la tasa nacional durante el mismo año.

Los tres años con mayor tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en Baja California durante los últimos diez años fueron 2008 con 27.47, 2010 con 27.41 y 2015 con 23.82. Cabe resaltar que la tasa aumentó considerablemente de 16.22 en 2006 a 27.47 en 2008. Para 2010 —aunque el delito tuvo mayor frecuencia— la tasa fue menor que en 2008 siendo de 0.06. Durante 2011 y 2012 la tasa de homicidios en el estado disminuyó, pero repuntó de nuevo en 2013 y 2015.}

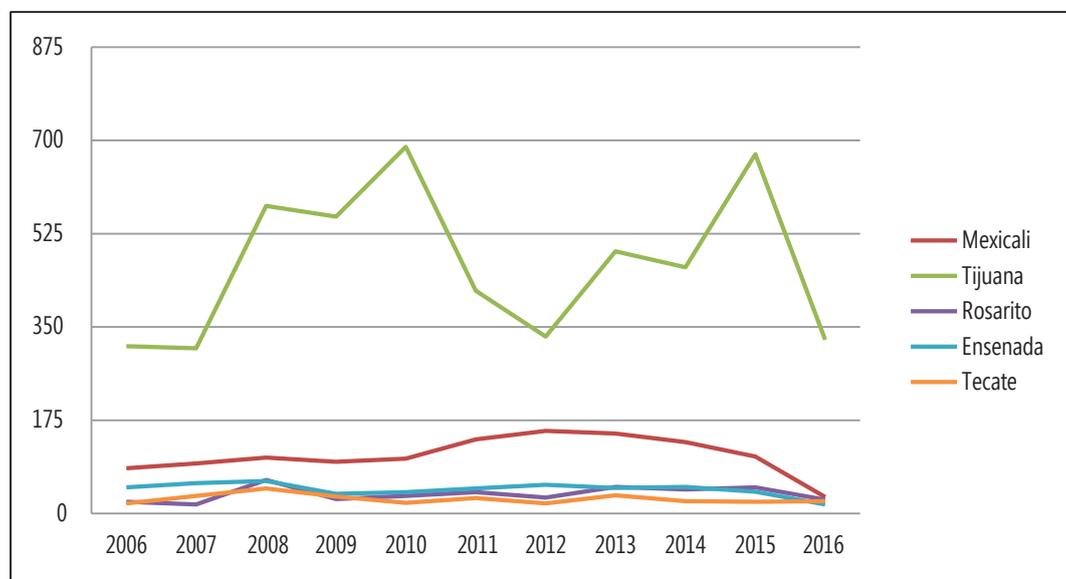
Gráfico 9. Tasas de homicidios por cada 100,000 habitantes en Baja California y Chihuahua respecto a la tasa nacional, 1997–2016



Fuente: elaboración propia con información del secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 1997–2016).

En comparación con el estado de Chihuahua, ambos presentan tasas altas de homicidios durante 2008, 2009 y 2010. Cabe resaltar que tanto en Baja California como en Chihuahua las tasas de homicidios aumentaron sustancialmente de 2006 a 2008. En el caso de Baja California la tasa aumentó 11.25 puntos, que representa un 69.35% arriba en sólo dos años. En Chihuahua sucedió algo similar, aumentando 41.31 puntos en la tasa entre 2006 y 2008.

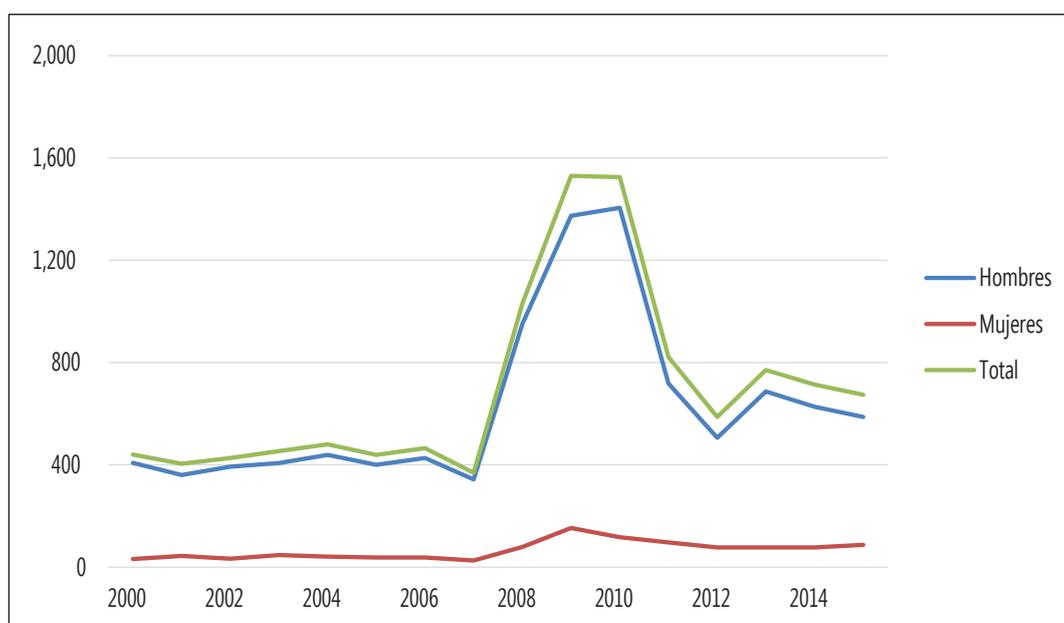
Gráfico 10. Homicidios en Baja California según municipio, 2006–2016



Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Baja California. Subsecretaría del Sistema Estatal de Seguridad Pública (2006–2016).

Tijuana se presenta como el municipio con mayor frecuencia de homicidios del estado, siendo 2008, 2010 y 2015 los años con mayor cantidad de asesinatos con 577, 688 y 674 respectivamente. Por su parte, Mexicali ocupa el segundo lugar en este conteo. En los años de 2012, 2013 y 2014 se presenta la mayor frecuencia con 155, 150 y 139, respectivamente. El tercer municipio con mayor cantidad de homicidios es Ensenada que en los años de 2008, 2007 y 2012 alcanzó sus niveles máximos en la última década. Estos tres municipios cubrieron 91.6% de dicho delito en 2006 como el año con el nivel más bajo y 94% de los homicidios en el estado durante 2010, año del nivel más alto. Por su parte, Rosarito y Tecate se presentan con una menor frecuencia de homicidios durante la última década.

Gráfica 11. Homicidios en Baja California, según sexo, 2000–2015



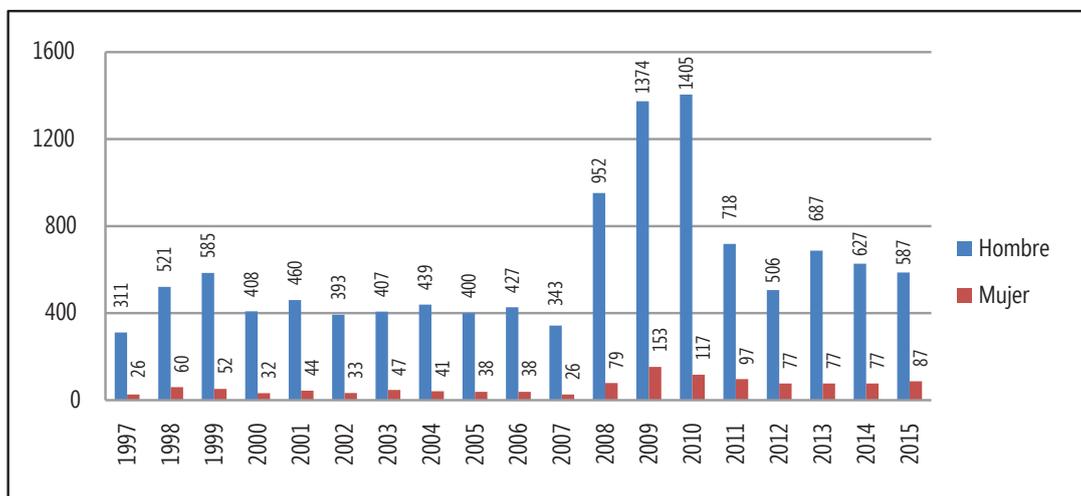
Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Baja California. Subsecretaría del Sistema Estatal de Seguridad Pública (2000–2015).

La mayoría de las personas asesinadas tenían entre los 20 y los 39 años de edad, siendo el grupo de edad más afectado el que se encuentra entre los 20 y 24 años. Así mismo, son los hombres las víctimas más comunes de este delito, aunque en el caso de las mujeres se señala una tendencia a la alta que se ha sostenido desde 2007 hasta 2015, siendo 2009 y 2010 los años más violentos para este grupo.

La frecuencia de homicidios de hombres en Baja California desde 1997 y hasta 2007 encuentra su nivel más alto en 1999 con 585, y el nivel más bajo en 2007 con 343. Es a partir de 2008 que hay un incremento sustancial de los asesinatos de hombres. De 343 delitos de este tipo en 2007 aumenta a 952 en 2008, es decir hay un incremento de 609 homicidios que representa 177.55% arriba en comparación al año anterior. La tendencia continuó para 2009 con un aumento de 422 muertes en comparación con el año previo y para 2010 se incrementó en 31. Posteriormente, hay un descenso considerable en la frecuencia de homicidios, descendiendo 48.8% la incidencia de este delito en 2011 y alcanzando su nivel más bajo en los últimos cinco años en 2012 con 506 víctimas.

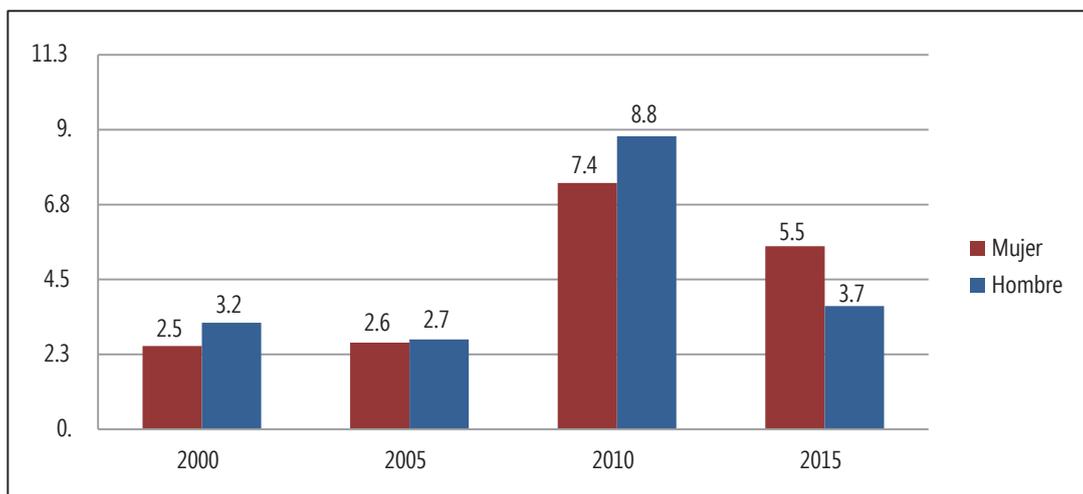
Desde 1997 hasta 2015, la frecuencia de homicidios de mujeres en Baja California tiene su nivel más alto en 2009 con 153 víctimas. Mientras que el nivel más bajo corresponde a 1997 y 2007, ambos con 26 casos. El aumento en la frecuencia de este delito a partir de 2008 es importante. Este año, en comparación con 2007, la incidencia cambió 26 a 79 que representa un crecimiento del 203.84%; para el año 2009, en comparación con el 2008, la frecuencia se incrementó de 79 a 153, lo que constituye un 93.6% más. Aunque en el 2010 disminuyó 23.5%, ese año ocupa el segundo lugar de mayor cantidad de homicidios de mujeres. Después de 2010 la cantidad de casos se redujo.

Gráfico 12. Frecuencia de homicidios en Baja California según sexo, 1997–2016



Fuente: elaboración propia con información del secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 1997–2016).

Gráfico 13. Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes en Baja California según sexo, 2000–2015



Fuente: elaboración propia con información del secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 2000–2015).

La tasa de homicidio por cada 100,000 mujeres en Baja California aumentó de 2.5 en el año 2000 a 2.6 para el 2005 (0.1). Es en el año 2010 cuando hay cambio significativo en la tasa que se incrementa de 2.5 a 7.4 (4.9) y que representa un crecimiento de 196%. Para 2015 la tasa disminuye en 1.9 que representa un 25.6% menos en comparación con el año 2010.

Respecto a la tasa de homicidio par cada 100,000 hombres, hay un descenso de 0.5 en 2005 en comparación con la del año 2000. No obstante, al igual que con la tasa de mujeres, el cambio de 2000 a 2010 es notable, con un incremento de 5.6 asesinatos, lo que representa un aumento del 175% de casos.

Extorsión

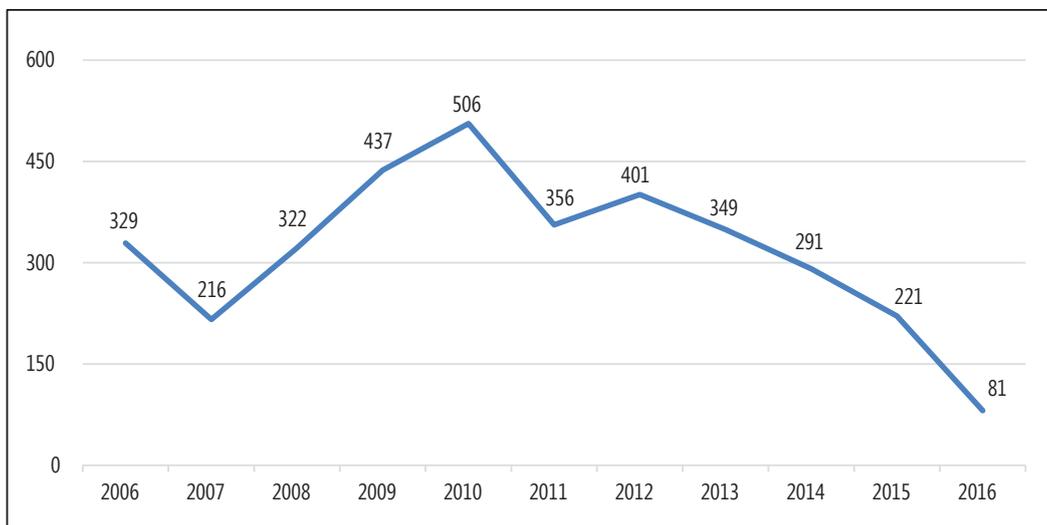
El secuestro y la extorsión son también crímenes con un alto impacto social y mayormente asociados a organizaciones criminales. Dadas las características de estos crímenes, la cifra negra es muy elevada y por lo tanto los datos oficiales no logran reflejar la realidad. En el caso de las extorsiones en Baja California, el número total a lo largo de la década siempre ha sido mayor que el promedio nacional, pero la brecha entre ambas cifras se ha incrementado con el tiempo. En 2003, el número de extorsiones en el estado era 81% mayor que la media nacional, mientras que en el 2012 la diferencia fue de 113%. Esto es una clara señal para las autoridades estatales en términos de focalizar esfuerzos hacia la implementación de medidas preventivas y controles para reducir este tipo de actividad delictiva. De acuerdo con los datos más recientes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), solo seis de los treinta y dos estados mexicanos concentran más del 55% del total de extorsiones registradas durante 2013, entre ellos, Baja California.

Tabla 12. Casos de extorsión en Baja California, 2006–2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total BC	328	216	322	437	505	356	401	349	291	221	81
Mexicali	64	50	84	146	193	128	72	68	93	82	38
Tijuana	164	108	167	186	232	151	259	196	115	52	17
Rosarito	8	4	50	13	8	10	4	7	12	16	3
Ensenada	73	33	7	81	64	49	52	57	49	58	21
Tecate	19	21	14	11	8	18	14	21	22	13	2

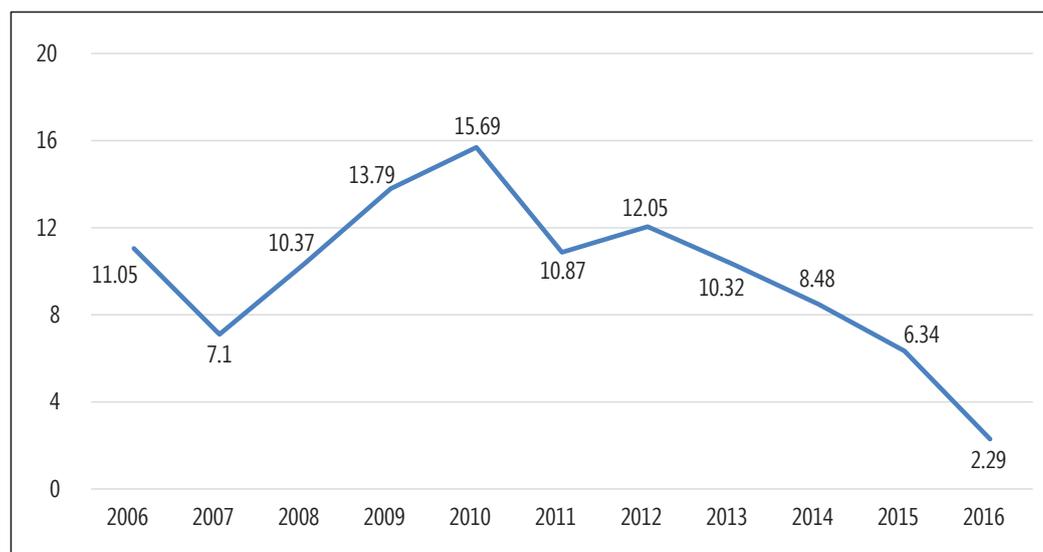
Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Baja California. Subsecretaría del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

Gráfico 14. Frecuencia de casos de extorsión en Baja California, 2006–2016



Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 2006–2016).

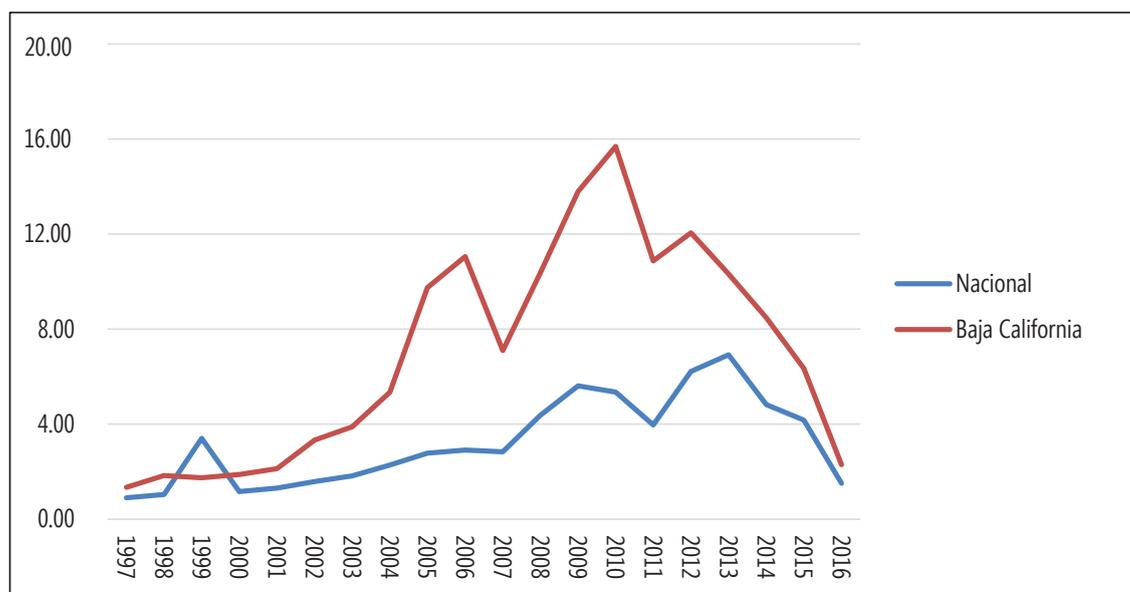
Gráfico 15. Tasa de delitos de extorsión por cada 100,000 habitantes en Baja California, 2006–2016



Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 2006–2016).

Los casos de extorsión en Baja California presentan su nivel más bajo en 2007 con 216 y el nivel más alto en 2010 con 505 casos. Esto constituye un aumento de 133% en un lapso de tres años. Continúan los años 2009 y 2012 con 437 y 401 casos de extorsión, respectivamente, como los años con mayor número de incidencia de este delito en el estado. El 2010, el año con mayor número de extorsiones, se cometían 1.38 al día.

Gráfico 16. Tasas de delitos de extorsión por cada 100,000 habitantes en Baja California respecto a la tasa nacional 1997–2016



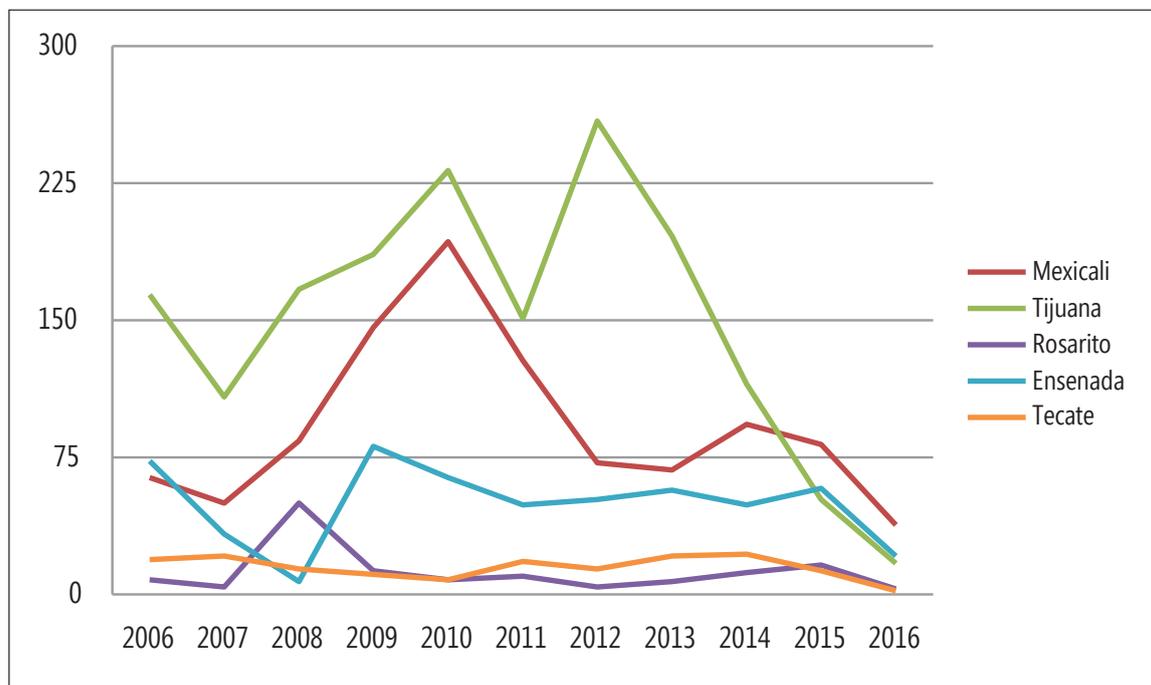
Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 2006–2016).

La tasa de extorsión en Baja California se encuentra por encima de la tasa nacional desde 1997 hasta 2015. A excepción del año de 1999 cuando la tasa nacional superó a la bajacaliforniana por 1.66 secuestros por cada 100,000 habitantes. 2013 se presenta como el año con la tasa nacional más alta de este delito. Aun así, durante ese año la diferencia entre ambas tasas es de 3.4 de mayor incidencia para Baja California en comparación con el promedio nacional. Un crecimiento importante en ambas tasas se presenta desde 2005 a 2010. La tasa nacional aumenta de 2.78 en 2005 a 5.35 en 2010, lo que representa un incremento de 92.4%.

Tijuana es el municipio con más casos de extorsión registrados en la última década: en 2010, 232; en 2012, 259 y en 2013, 196. En segundo lugar, se encuentra Mexicali, cuyos tres años con mayor frecuencia de extorsiones fueron: 2009, con 146; 2010, con 186 y 2011, con 128 casos. Ensenada es, por su parte, el tercer municipio del estado donde más extorsiones se presentaron, particularmente en los años 2006, 2009 y 2010.

Estos tres municipios acumulan 96.8% de denuncias por extorsión durante 2010, año con mayor frecuencia de extorsiones en la entidad durante la última década; y 88.4% de estos delitos durante el 2006, año con menor frecuencia de este delito. Los otros dos municipios, Rosarito y Tecate presentan el menor porcentaje y frecuencia de extorsiones en Baja California. Sin embargo, es de resaltar el año de 2008 en que Rosarito presenta un alza considerable en la frecuencia de este delito.

Gráfico 17. Casos de extorsión en Baja California según municipio, 2006–2016



Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 2006–2016).

Secuestro

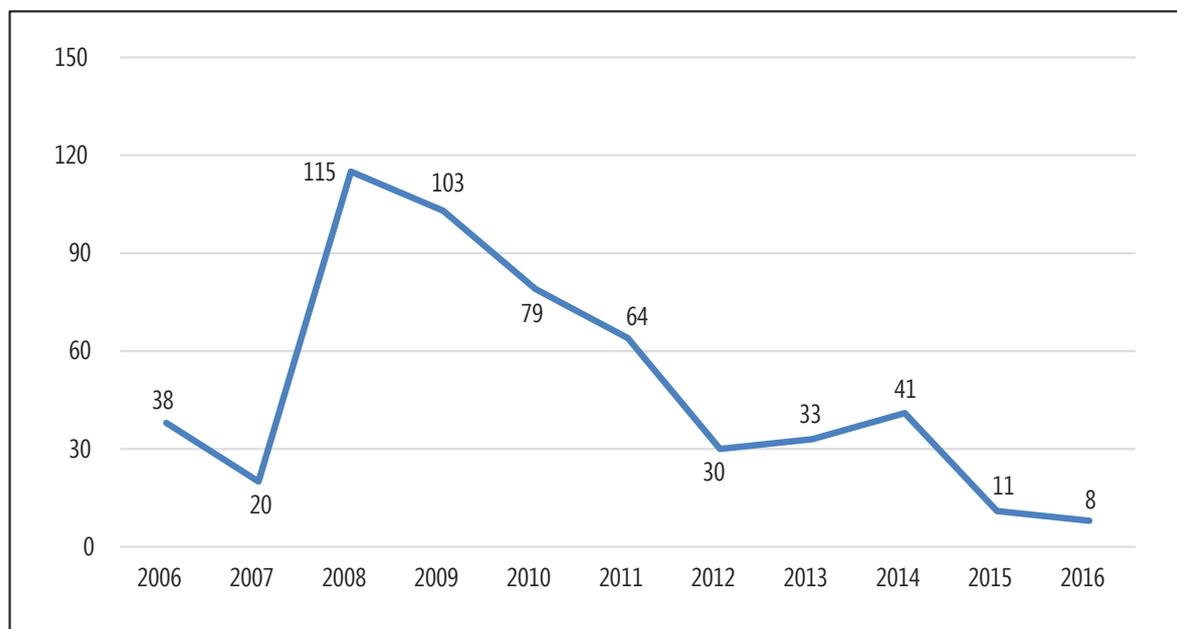
Según estadísticas publicadas por la ONG Observatorio Virtual, la tasa de secuestros en Baja California y Guerrero marcó un repunte en el primer trimestre de 2016 en contravía con la baja en la tasa nacional iniciada en 2013. La tasa de secuestros del estado fronterizo en 2016 es de 0,68 por 100,000 residentes, apenas por debajo del promedio nacional y en décimo lugar entre los 32 estados mexicanos. Esto parecería indicar que la situación está bajo control; sin embargo, la tendencia reciente es más alarmante. El índice de secuestros en Baja California se ha más que duplicado en 2016, impulsada por una racha de raptos en Tijuana, la ciudad más grande del estado. El índice de secuestros en Tijuana durante los tres primeros meses de 2016 también está por encima del doble en comparación con 2015 (Observatorio Virtual, 2016).

En el caso del secuestro es importante señalar que este delito se comete no sólo contra bajacalifornianos sino también contra migrantes, siendo este fenómeno una modalidad delictiva en crecimiento desde 2010. Según la organización civil Coalición Pro Defensa del Migrante, los casos de secuestro de migrantes no están registrados por las estadísticas oficiales debido a la alta cifra negra (Frontera: 2015).

Tabla 13. Secuestros en Baja California, 2006–2016

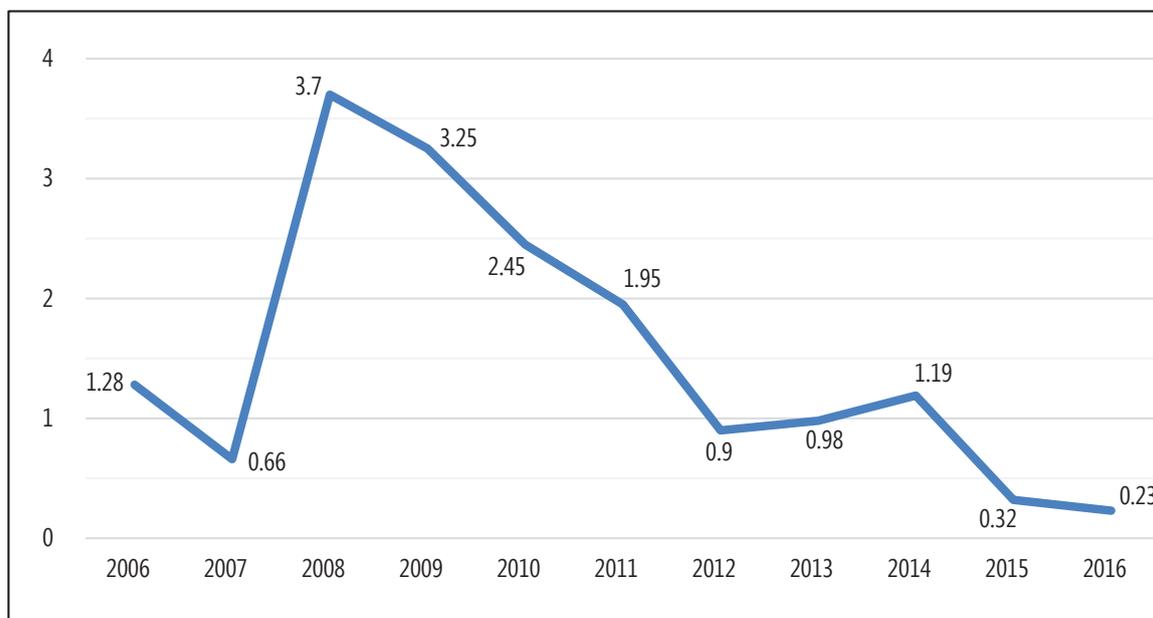
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total BC	38	20	115	103	79	64	30	33	41	11	8
Mexicali	5	6	13	2	5	15	1	4	5	2	0
Tijuana	30	14	92	95	68	45	24	23	32	9	8
Rosarito	0	0	4	5	4	2	1	2	1	0	0
Ensenada	3	0	5	0	2	0	1	3	1	0	0
Tecate	0	0	1	1	0	2	3	1	2	0	0

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Baja California. Subsecretaría del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

Gráfico 18. Frecuencia de secuestros en Baja California, 2006–2016

Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 2006–2016).

Gráfico 19. Tasa de secuestros por cada 100,000 habitantes en Baja California, 2006–2016



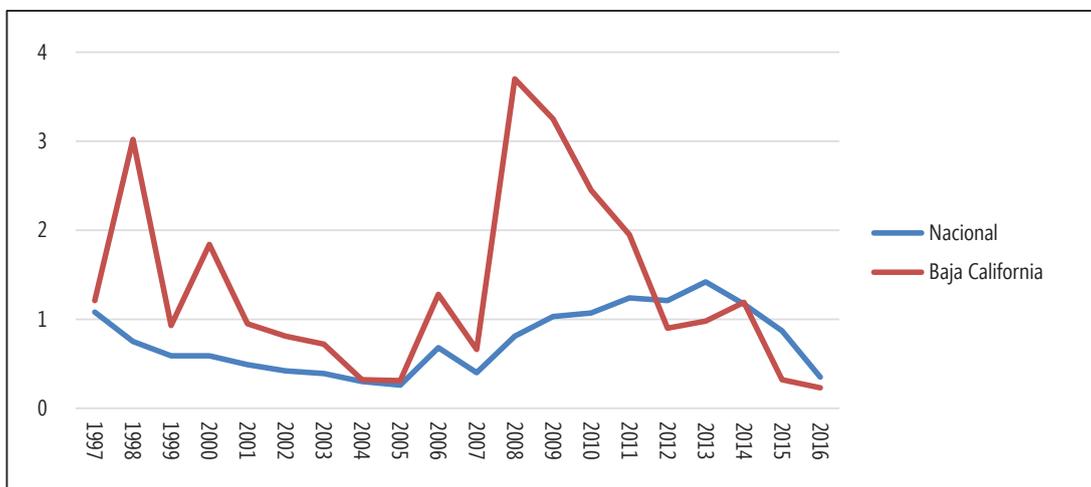
Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 2006–2016).

El año 2008 fue el de mayor incidencia del delito de secuestro en Baja California; mientras que 2015 es el que registró menos casos. El delito descendió 90.4% en este lapso. La cantidad de secuestros por año implica que en 2008 hubo 0.3 secuestros diarios; mientras que en 2009, 0.28 y en 2010, 0.21.

La tasa de secuestros en Baja California está por encima de la tasa nacional entre 1997 y 2011, siendo 2013 el año que presentó la mayor tasa de este delito a nivel nacional, con 1.42 secuestros por cada 100,000 habitantes. En 2008 Baja California tuvo una tasa de 3.7.

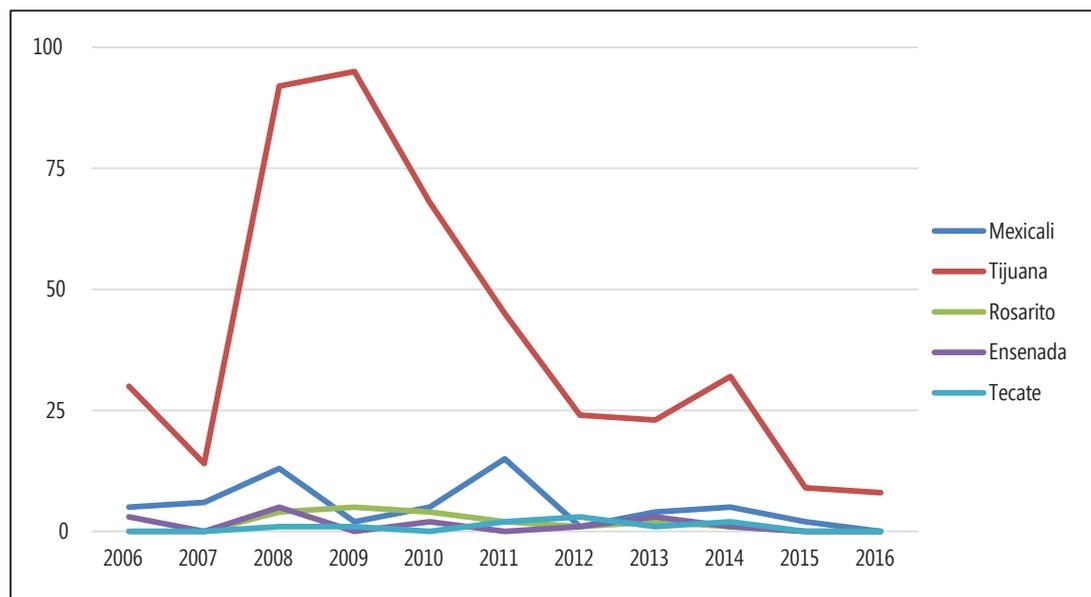
Antes de este año la tasa era de 1.28 en 2006 y 0.66 en 2007. Lo que representa un incremento de 2.72 puntos en el lapso de 2 años, es decir, un aumento del 189% en la incidencia de este delito. En los años posteriores, la tasa disminuye hasta 0.09 en 2012. No obstante, en 2015 aumenta de nuevo a 1.19 puntos.

Gráfico 20. Tasas de secuestro por cada 100,000 habitantes en Baja California respecto de la tasa nacional, 1997–2016.



Fuente: elaboración propia con información del secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 1997–2016).

Gráfico 21. Secuestros en Baja California según municipio respecto del total estatal, 2006–2016.



Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SEGOB 2006–2016).

Tijuana es el municipio que acumula el mayor número de secuestros en la última década. Siendo el 2009 el de mayor incidencia con 95 casos. Le siguen 2008 y 2010 con 92 y 68 delitos, respectivamente. Para Mexicali el 2011 fue el año con mayor frecuencia de secuestros con 15; seguido de 2008 con 13 casos y 2007 con 6. Rosarito se posiciona como el tercer municipio con mayor cantidad de secuestros en la entidad, siendo 2009 el año que presentó mayor número de casos (5) y 2008 y 2010, con 4 casos cada uno. Entre estos tres municipios acumulan 94.7% de la incidencia de este delito durante 2009, el año de mayor frecuencia de incidencia del delito en el estado. Mientras que sólo entre Tijuana y Mexicali acumulan el 100% de la incidencia de secuestros en la entidad durante 2015 como el año con menor frecuencia de este delito en los últimos 10 años.

Victimización y otros delitos

La incidencia delictiva en Baja California se encuentra entre las más altas del país, ubicándose por debajo de la Ciudad de México y aumentando sin detenerse durante los últimos cinco años. Mientras que para 2012 la tasa delictiva por cada 100,000 habitantes fue de 31.7; para 2015 alcanzó 56.6, con una diferencia de más de 25 puntos. Las tasas de incidencia delictiva en Baja California se encuentran por encima de las nacionales entre 2010 y 2014.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) indica que la mayoría de los bajacalifornianos relacionó el problema de la inseguridad con la droga, el desempleo⁷, la corrupción y la violencia; coincidiendo con las dinámicas experimentadas en la región en los últimos años: aumento del consumo y venta al menudeo de estupefacientes, crisis económica, colusión entre las autoridades y los grupos criminales y aumento de la pobreza.

Entre los encuestados que señalaron ser víctimas de al menos un delito, 51% eran mujeres y 48% hombres, mientras que las edades de mayor incidencia se encuentran entre los 20 y los 50 años de edad. En estas cifras la victimización de los menores de edad se encuentra sub representada, dado que se basa exclusivamente en formularios aplicados a mayores de edad. Junto a los altos índices de victimización que presenta la encuesta, se obtiene una cifra negra de 84.7%, lo que indica que sólo uno de cada 10 casos fue denunciado en Baja California durante 2014. En el 59% de estos casos la decisión para no denunciar correspondió a causas atribuibles a la autoridad.

Tabla 14. Condición de denuncia del delito en Baja California (ENVIPE)

Delitos denunciados	15.1
Delitos no denunciados	84.7
No especificado	0.2

Fuente: elaboración propia con información de ENVIPE (2015).

⁷ Según datos de la Secretaría de Trabajo y previsión Social la tasa de desocupación en Baja California empezó a incrementarse a partir del año 2008. Hasta entonces en Estado mantenía tasas históricas entre el 2 y el 4%. En 2008 el Estado alcanza una tasa de desocupación cercana a 6%, aumentando para el año siguiente a 7%. En el primer trimestre de 2014 la tasa se ubicó en 5.6% (STPS, 2014).

Trata de personas⁸

En el informe de la ONU sobre trata de personas, se indica que Baja California es uno de los principales estados de la República en donde la trata de personas es con fines de explotación sexual y las víctimas son en su mayoría mujeres entre 14 y 39 años, siendo Tijuana y Mexicali los principales puntos de origen y tránsito (ONU, 2014: p. 71).

Tabla 15. Cantidad de averiguaciones previas por trata de personas en Baja California y a nivel nacional, 2009–2013

Año	Baja California	México
2009	0	88
2010	0	189
2011	17	291
2012	46	360
2013	5	89
Total	68	1,101

Fuente: elaboración propia con información de la CNDH (2013).

Tabla 16. Procuración de justicia en el caso de trata de personas en BC

	Averiguaciones previas	Consignaciones	No ejercicio de la acción penal	Reserva	Sentencias condenatorias
Baja California	68	27	0	0	2
Todo el país	1,101	454	50	58	93

Fuente: elaboración propia con información de la CNDH (2013).

La información que proporciona el diagnóstico de la CNDH no especifica cuántos de los delitos fueron denunciados ante instancias locales y cuántos ante federales. No obstante, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) proporciona los siguientes datos sobre el estado de Baja California.

⁸ Dificultad para el acceso a la información y cifras sobre la Trata de Personas en México: “Las estadísticas de incidencia del delito de trata de personas en México son muy escasas. En este sentido, el limitado impacto de la LPSTP y las distintas leyes, al igual que las reformas a nivel estatal se pueden explicar por los factores que ya fueron identificados en el capítulo anterior. La falta de capacitación o sensibilidad sobre este delito ha llevado a su reclasificación como lenocinio o como otros delitos contra los menores de edad. Esto, en conjunción con el hecho de que en México la ciudadanía no denuncia un gran porcentaje de delitos, resulta en muy pocas APs sobre el delito de trata de personas. En concreto, en el período 2009–2011 fueron abiertas 629, 32% de ellas correspondieron a actuaciones del gobierno federal” (ONU, 2014: p. 58).

Tabla 17. Frecuencia de comisión del delito de trata de personas en Baja California como lugar de los hechos, 2008–2014

2008	Sin registro
2009	Sin registro
2010	2
2011	2
2012	1
2013	3
2014	5

Fuente: elaboración propia con información de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra, 2015).

Tabla 18. Número de detenciones, procesos abiertos, personas condenadas y de víctimas por la comisión del delito de trata de personas en Baja California, 2010–2013

Número de detenciones relacionadas con la trata de personas 2010–2013	Número de procesos judiciales abiertos por el delito de trata de personas	Número de personas condenadas por la comisión del delito de trata de personas	Número de víctimas de trata de personas
72	31	0	136

Fuente: Solicitudes de información a las autoridades estatales (Rivas, Cendejas, Pérez y Díaz, 2015).

En un estudio realizado por el Senado de la República (2010) se analizan seis factores que inciden en la vulnerabilidad para la trata de personas. En Baja California, los principales son (en orden de importancia): la migración interna e internacional; la justicia y seguridad pública deficiente; la pobreza y las carencias sociales; la precariedad económica y las condiciones laborales de explotación; la violencia social y la discriminación por género en el contexto del desarrollo humano (Senado de la República, 2010, p. 25).

Violencia sexual

Tabla 18. Delitos relacionados con violencia sexual

Delito	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (abril)
Violación	492	510	531	572	562	682	633	564	679	687	215
Otros delitos sexuales*	1335	1402	1372	1407	1500	1623	1477	1528	1729	1641	467

*Incluye violación en grado de tentativa, violación equiparada, violación impropia y abuso sexual.

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Baja California (SSPBC).

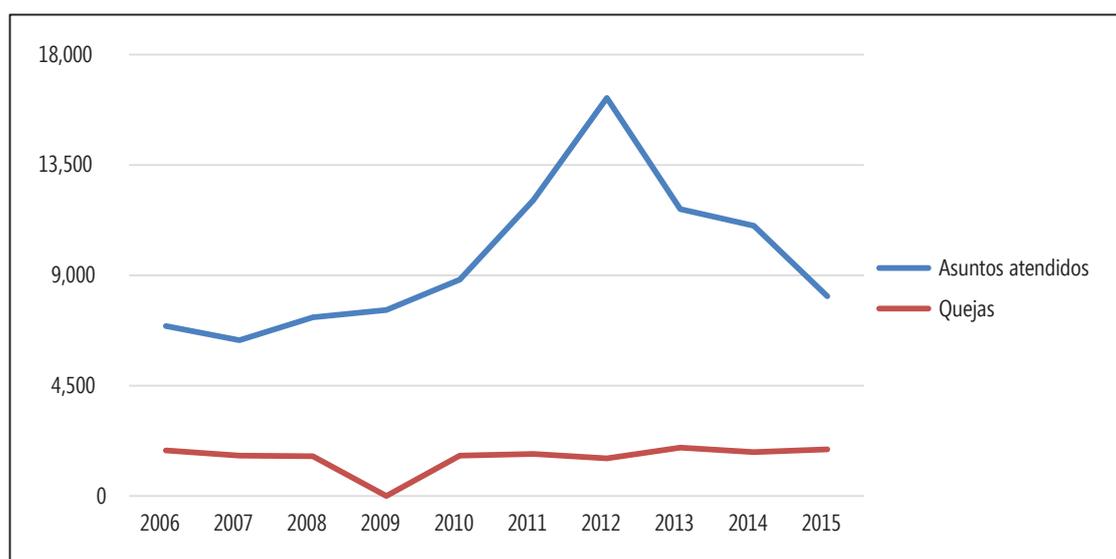
Desplazamiento forzado

Según el estudio de Severine Durín (2013) sobre desplazamientos, el estado con mayor número de hogares abandonados entre 2005 y 2010 es Baja California y, en particular, la ciudad de Tijuana con un estimado de aproximadamente 160,000 personas que dejaron sus viviendas sin habitar. En el año 2010, 20% de las viviendas estaban deshabitadas, lo cual contrasta con la tasa de 12% registrada en 2005, o bien la tasa nacional de 14% para el año 2010. Durín (2013) encuentra una correlación entre el aumento de las tasas de victimización y las de deshabitación en los estados donde se implementaron operativos conjuntos a partir de 2007, como en el caso de Baja California. Entre 2005–2010 aumentó la tasa de viviendas deshabitadas; sólo en Tijuana aumentó de 12.17% de 2005 a un 20.15% en 2010. A nivel estatal el porcentaje de viviendas deshabitadas en 2005 fue de 14.09% y en 2010 de 18.78%. En este periodo se estima que fueron 161,181 personas desplazadas (Durin, 2013, p. 170–172).

Violaciones a derechos humanos

Además de los delitos de alto impacto relacionados con la delincuencia organizada o la delincuencia común, organismos de derechos humanos han denunciado el aumento en fenómenos como la tortura y el arraigo en el contexto de la política de seguridad reciente. Desde el año 2006 hasta la fecha el número de quejas presentadas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos se ha mantenido estable, aunque los casos atendidos por la entidad han aumentado considerablemente.

Gráfico 22. Cantidad de asuntos atendidos y quejas por presuntas violaciones de derechos humanos en Baja California, 2006 – 2015



Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC).

Tabla 20. Cantidad de asuntos atendidos y quejas por presuntas violaciones de derechos humanos en Baja California, 2006 – 2015

Año	Asuntos atendidos	Quejas
2006*	6,928	1,859
2007	6,352	1,648
2008	7,286	1,622
2009	7,584	S/C
2010	8,822	1,648
2011	12,066	1,713
2012	16,233	1,537
2013	11,701	1,972
2014	11,023	1,791
2015	8,147	1,903*

S/C – el informe no cuenta con cifras exactas.

*Cantidad calculada por la autora con las cifras proporcionadas en el informe.

Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC).

El número de recomendaciones emitidas por la CEDH ha aumentado en los últimos años, aunque se mantiene baja respecto de la cantidad de quejas recibidas. La mayoría de las recomendaciones han sido dirigidas a la Secretaría Estatal de Seguridad Pública así como a las municipales. Pese a la falta de claridad en la información presentada por la Comisión en sus informes anuales, es posible identificar que el derecho a la libertad ha aumentado su recurrencia en los últimos años como una queja predominante entre las víctimas que se acercan a interponer una queja.

Tabla 21. Recomendaciones emitidas por la CEDH de Baja California, 2006–2016

Año	Cantidad de recomendaciones emitidas
2006	14
2007	13
2008	8
2009	7
2010	16
2011	15
2012	13
2013	29
2014	36

continúa...

Año	Cantidad de recomendaciones emitidas
2015	25
2016 (abril)	3
Total	179

Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC).

Tabla 22. Porcentajes de los principales derechos humanos violados en Baja California, 2006 – 2015

Derecho humano violado	2006	2007*	2008*	2009	2010*	2011*	2012	2013	2014	2015
Derecho a la igualdad	S/I	2.6	S/I	S/C	1.9	S/I	2.4	8.2	5.0	6.6
Derecho a la libertad	S/I	6.4	14.9	S/C	18.1	S/I	14.2	11.7	8.3	37.6
Derecho a la vida y a la integridad personal	S/I	8.3	11.8	S/C	14.5	S/I	18.7	21.1	16.8	12.2
Derecho a la legalidad y la seguridad jurídica	S/I	30.9	38.9	S/C	18.2	S/I	12.5	21.4	30.2	5.7
Otros derechos	S/I	51.8	34.4	S/C	47.3	S/I	52.2	37.6	39.7	37.7

S/C – el informe no cuenta con cifras exactas.

S/I – el informe no cuenta con ningún tipo de información al respecto.

Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC).

Tabla 23. Porcentajes de los principales hechos violatorios de derechos humanos en Baja California 2006–2015

Hechos violatorios	2006*	2007*	2008*	2009	2010*	2011*	2012	2013	2014	2015
Negativa o inadecuada prestación del servicio médico	S/I	1.1	S/I	S/C	S/I	S/I	28.2	18.3	21.4	S/I
Ejercicio ilegal del cargo	S/I	S/I	S/I	S/C	S/I	S/I	.8	3.0	9.8	S/I
Lesiones	6.7	3.7	8.3	S/C	S/I	S/I	14.9	13.4	12.2	S/I
Detención arbitraria	16.7	7.4	12.8	S/C	S/I	S/I	3.3	5.7	1.5	8
Falta de fundamento o motivo legal	S/I	S/I	S/I	S/C	S/I	S/I	1.9	3.1	6.5	S/I
Irregularidades en la integración de la averiguación previa	8.3	3.9	5.5	S/C	S/I	S/I	1.8	S/I	S/I	S/I
Prestación indebida del servicio público	16.9	22	21.7	S/C	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	10.53

continúa...

Hechos violatorios	2006*	2007*	2008*	2009	2010*	2011*	2012	2013	2014	2015
Tortura, trato cruel, inhumano o degradante	S/I	0.6	1.6	S/C	S/I	S/I	3.3	5.7	1.5	8.01
Otros	41.4	61.3	50.1	S/C	S/I	S/I	45.8	50.8	47.1	61.19

S/C – el informe no cuenta con cifras exactas.

S/I – el informe no cuenta con ningún tipo de información al respecto.

*Porcentajes calculados por la autora con base en la información y cifras proporcionadas en el informe de actividades del año en cuestión.

Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC).

Tabla 24. Porcentajes de las principales autoridades señaladas como responsables de las violaciones de derechos humanos, 2006 – 2015

Autoridad señalada como responsable	2006	2007*	2008*	2009*	2010*	2011*	2012	2013	2014	2015
Secretaría de Seguridad Pública Estatal y Municipal	S/I	45.2	65.2	60	67	55.5	72	69.5	67.8	53.6
Procuraduría General de Justicia del Estado	S/I	10.2	14	14	8.2	14.4	6.6	8.6	6.8	8.7
Secretaría de Salud del Estado	S/I	1.2	1.9	S/I	1.1	S/I	1.6	2.1	1.7	2
Otras	S/I	43.4	18.9	26	23.7	30.1	19.8	19.8	23.7	35.7

S/C – el informe no cuenta con cifras exactas.

S/I – el informe no cuenta con ningún tipo de información al respecto.

*Porcentajes calculados por la autora con base en la información y cifras proporcionadas en el informe de actividades del año en cuestión.

Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC).

Tabla 25. Quejas presentadas ante la CEDHBC y modalidades de delitos, 2006–2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	1,859	1,648	1,622	S/R	1,648	1,713	1,537	1,972	1,791	1,903
Tortura	S/R	0.6	1.6	S/R	S/R	S/R	3.3	5.7	1.5	8.01
Desaparición forzada	S/R	0.1	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R
Lesiones	6.7	3.7	8.3	S/R	S/R	S/R	14.9	13.4	12.2	S/R
Detención arbitraria	16.7	7.4	12.8	S/R	S/R	S/R	3.3	5.7	1.5	8
Prestación indebida del servicio público	16.9	22	21.7	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	S/R	10.53

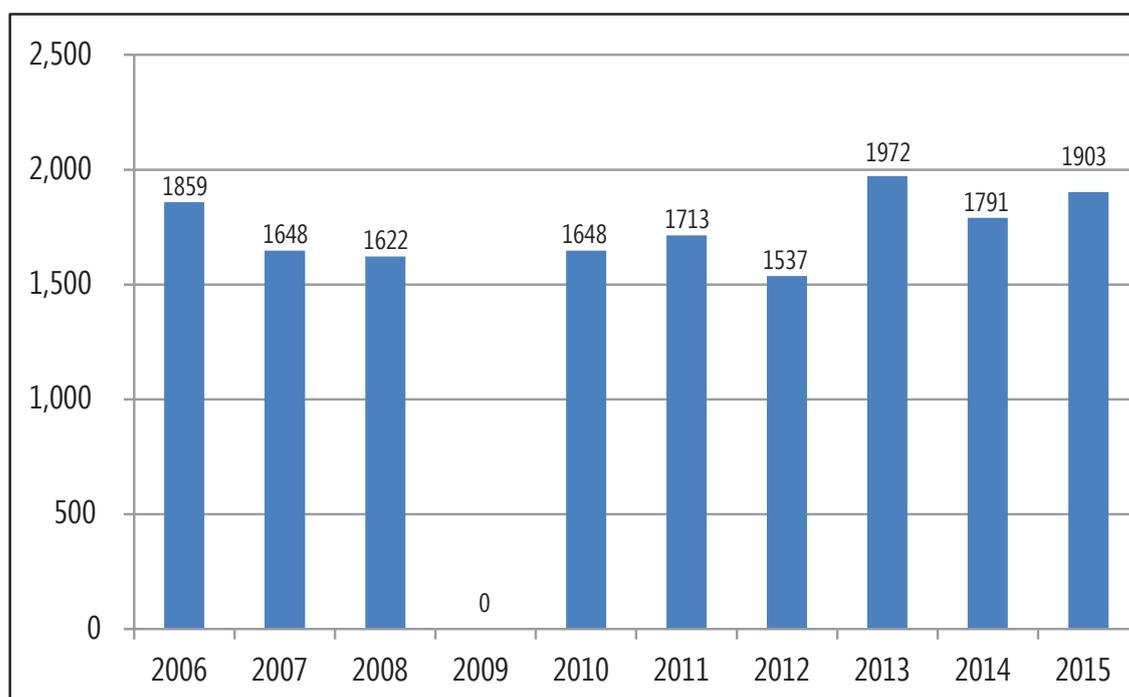
S/R – Sin registro.

Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC).

El año 2007 es el único que tiene un registro de quejas presentadas ante la CEDHBC por desaparición forzada. En el informe anual de ese año se registra que 0.1% de las quejas correspondieron a esa violación de derechos humanos, lo que significa que hubo 2 quejas por este delito.

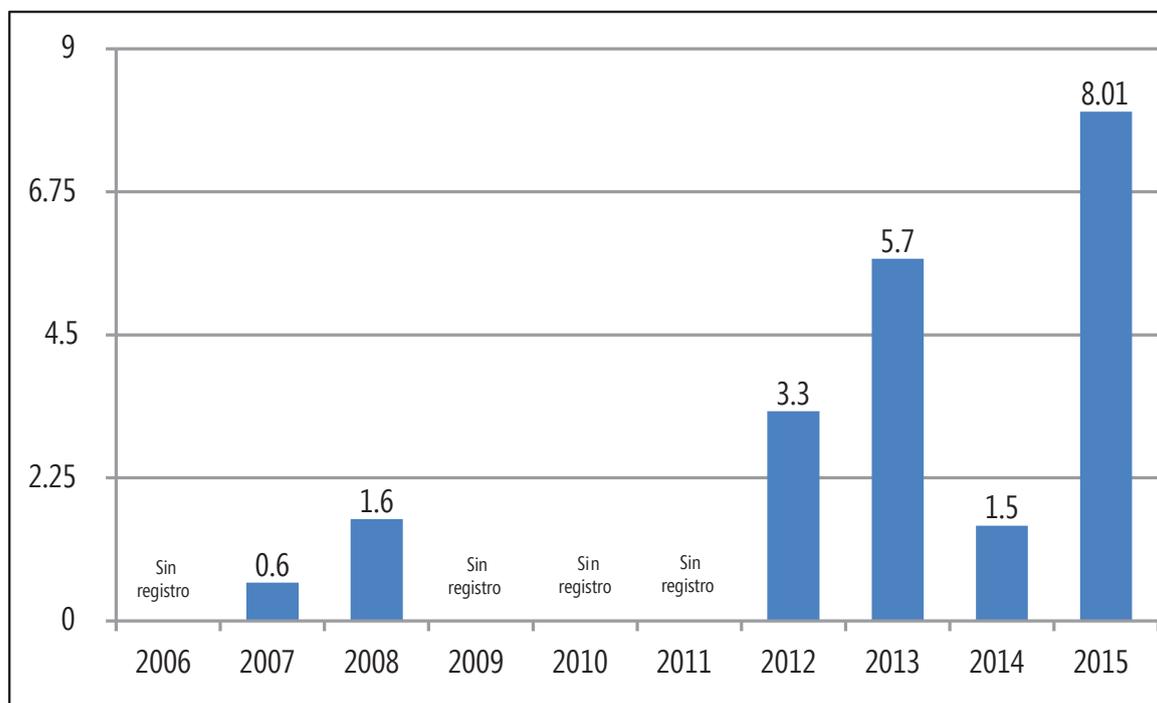
La cantidad de quejas presentadas ante la CEDHBC desde 2006 hasta 2015 suman un total de 15,693. Presentan su nivel más alto en 2013 con 1,972 quejas, mientras que el año con menor cantidad de quejas fue en 2012 con 1,537. Entre ambos años existe una diferencia de 435 quejas. En promedio se presentaron 1,743 quejas por año. Los siguientes años con mayor cantidad de quejas presentadas son 2006, con 1,859 y 2015, con 1,903.

Gráfico 23. Cantidad de quejas presentadas ante la CEDHBC, 2006–2015



Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC).

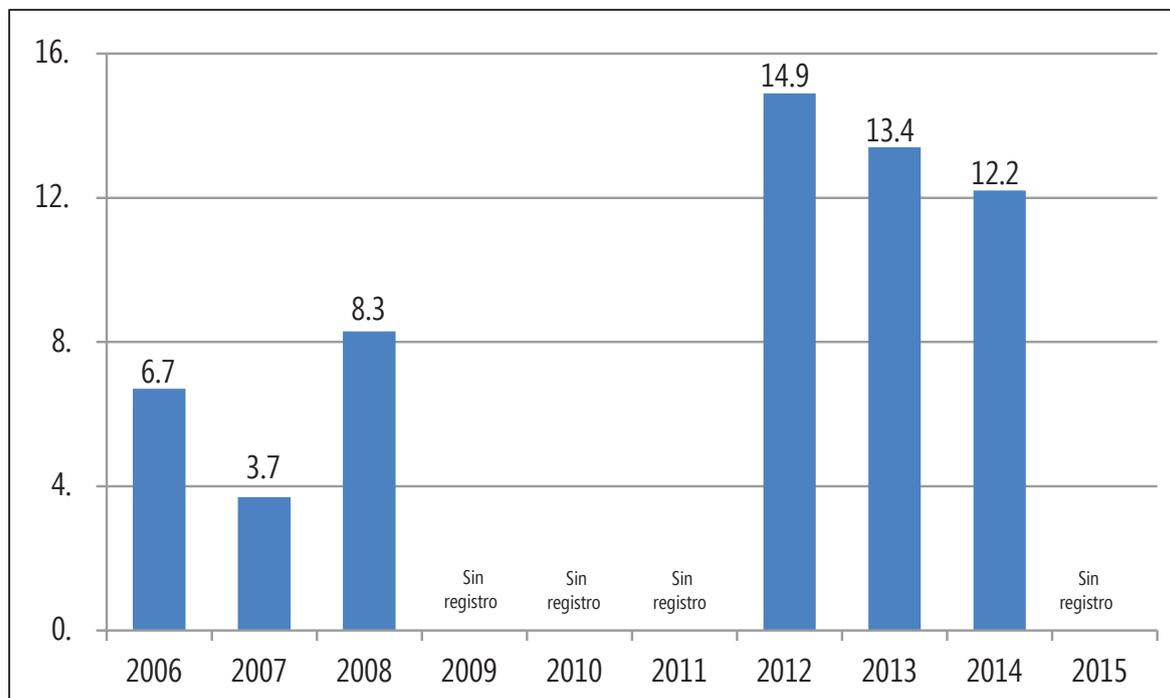
Gráfico 24. Porcentajes de quejas por tortura respecto de las quejas totales presentadas ante la CEDHB, 2006–2015



Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC).

Las quejas por tortura presentadas ante la CEDHBC tienen registro en seis de los informes anuales de la última década. De 2007 a 2015 las acusaciones por este delito aumentaron de 0.6 a 8.01 del total de quejas presentadas ante la Comisión, lo que representa un aumento del 7.41%. En 2007 la cantidad total de denuncias fue de 1,648, 0.6 de las cuales fueron por tortura, es decir que hubo 9 casos por este delito. Mientras que en 2015 hubo 1,903 querellas y el 8.01% fue por tortura, lo que significan 152 denuncias. Así, la frecuencia de quejas por tortura aumentó de 8 a 152, es decir, en 143 casos en Baja California en el transcurso de una década.

Gráfico 25. Porcentajes de quejas por lesiones respecto de las quejas totales presentadas ante la CEDHBC, 2006–2015

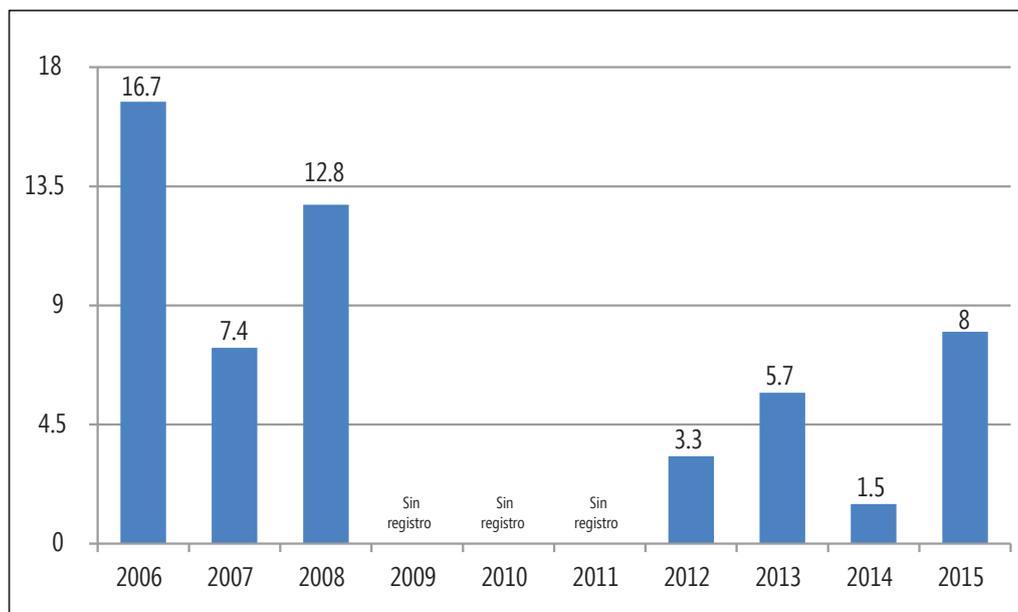


Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC).

Las quejas por lesiones presentadas en Baja California tienen registro en 6 de los 10 informes elaborados desde 2006 y hasta 2015. El año 2007 presentó el menor porcentaje de estas denuncias. Si el total de quejas en ese año fue de 1,648, el 3.7% corresponde a lesiones, lo que constituye 61 casos. Mientras que 2012 tuvo el mayor porcentaje: el total de denuncias en ese año fue de 1,537 lo que significa que 229 (14.9%) fueron por lesiones.

Las quejas por detención arbitraria en Baja California tienen registro en 7 de los últimos 10 informes anuales presentados. El año 2006 registró el mayor porcentaje de denuncias correspondientes a esta violación de derechos humanos: de 1,859 casos en total, 310 (16.7%) fueron por detención arbitraria. 2014 registró el menor porcentaje de querellas: 1,791 en total, de los cuales 26 (1.5%) fueron por detención arbitraria. Para 2015 el porcentaje de quejas aumentó en 6.5% respecto al año anterior; lo que significa que de 26 denuncias en 2014 se aumentó a 152 para 2015.

Gráfico 26. Porcentajes de quejas por detención arbitraria respecto de las quejas totales presentadas ante la CEDH, 2006–2015



Fuente: elaboración propia con información de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California (CEDHBC).

Entre los meses de marzo y septiembre de 2009 la Procuraduría de los Derechos Humanos de Baja California, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) y la Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste (CCDH) documentaron múltiples casos de tortura cometidos por el teniente coronel Julián Leyzaola y el capitán Huerta quienes fungían entonces como secretario de Seguridad Pública Municipal y director de Policía y Tránsito de Tijuana, respectivamente.⁹

Estas mismas organizaciones han denunciado actos de tortura por parte de personal castrense en los cuarteles militares El Aguaje de la Tuna y Morelos, del 28° Batallón de Infantería con sede en Tijuana, en contra de ciudadanos arraigados por presuntos vínculos con la delincuencia organizada,¹⁰ así como de abusos de autoridad, violencia física y sexual en el marco de operativos llevados a cabo en la llamada lucha contra las drogas.¹¹

⁹ Julián Leyzaola Pérez fue inhabilitado por ocho años por violaciones a los derechos humanos contra uno de sus elementos, después de haber sido considerado el “superpolicía” por la reducción en los índices de violencia logrados bajo su periodo en la Secretaría de Seguridad de Tijuana. La sindicatura del Ayuntamiento acreditó violaciones a los derechos humanos y faltas administrativas cometidas por Leyzaola en 2011, cuando aún era director de Seguridad Pública de Tijuana, así como por Gustavo Huerta Martínez, ex director de Policía y Tránsito Municipal.

¹⁰ Uno de los casos paradigmáticos, presentado en 2014 a la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de estos organismos, es el de 25 agentes de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana detenidos entre el 21 y el 27 de marzo de 2009 bajo la figura del arraigo por el delito de delincuencia organizada. Durante su detención en el “Aguaje de la Tuna” fueron sometidos, por elementos del Grupo de Operaciones Policiales Especiales (GOPE) a través de actos de tortura física y psicológica.

¹¹ La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos AC ha documentado en caso de Ramiro Ramírez Martínez, Orlando Santaolaya Villareal y Rodrigo Ramírez Martínez, fueron detenidos por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional en el conjunto habitacional Oceana de Playas de Rosarito, Baja California la mañana

En septiembre de 2014, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) junto con la CMDPDH y la CCDH presentaron un documento ante la Fiscalía de la Corte Penal Internacional —con sede en La Haya— que incluye 30 casos con 95 víctimas de crímenes de asesinato, tortura, privación de la libertad y desaparición forzada en Baja California. De acuerdo con la información presentada, se trata de la “comisión de múltiples privaciones graves de la libertad, actos de tortura y desapariciones forzadas entre los años 2006 y 2012 por parte de las fuerzas militares presentes en Baja California, quienes los cometieron directamente o contribuyeron con la comisión de estos hechos por parte de servidores públicos del estado o el gobierno federal ya sea a través de una participación conjunta o a través de la facilitación de recursos” (FIDH, *et al.* 2014: 10).

El informe señala que estas acciones se dirigieron contra civiles de clase media baja y baja, amenazados de ser señalados por las fuerzas de seguridad del estado como sospechosos de contribuir con grupos relacionados al narcotráfico (FIDH, *et al.*, 2014: 10). El informe concluye que el uso de la tortura, las privaciones ilegales y las desapariciones forzadas tuvieron un carácter generalizado en Baja California particularmente entre los años 2006 y 2012.

Las organizaciones documentaron 30 casos, con 95 víctimas, cuatro de las cuales sufrieron múltiples eventos de privación grave de la libertad y tortura. Los casos comprenden acciones dirigidas contra la población civil de Baja California, principalmente de clase media baja y baja, en comunidades populares que vivieron bajo amenaza de ser señaladas de contribuir con grupos relacionados con el narcotráfico. De los casos presentados no se conoce ningún presunto perpetrador ni autoridad sobre quien se cargue una responsabilidad mayor, que haya sido presentado ante la justicia civil.

En todos los casos de tortura hubo privación de la libertad sin orden de un juez. En los procesos en los que se presentaron agentes de seguridad a las casas de las víctimas, éstos no contaban con una orden de cateo. Las técnicas de tortura se repitieron en todos los casos. A todas las víctimas las golpearon con una bolsa de plástico cubriéndoles la cabeza; a muchas les lanzaron agua sobre un trapo que les colocaban sobre la boca (*waterboarding*); además, se les aplicaron descargas eléctricas en diferentes partes del cuerpo, incluidos los genitales. Estas técnicas se aplicaron, incluso, a dos menores de edad.

Ante la falta de protocolos para regular el comportamiento de las fuerzas federales, militares y elementos de las fuerzas armadas y cuerpos policiales federales, estatales y municipales —sistemáticamente— éstos trasladaban a civiles detenidos después de los operativos a instalaciones militares o de control exclusivo en donde, fuera de cualquier vigilancia de autoridades civiles, las personas detenidas sufrieron vejaciones, torturas y en algunos casos, desaparición forzada. Además, se documentó que elementos del Ejército vestían de civil en esos operativos.

del 16 de junio de 2009, sin mediar una orden de detención o presentación. En dicho lugar, los militares comenzaron a torturarlos, propinándoles una golpiza, asfixia con bolsa de plástico y descargas eléctricas en los genitales.

Tabla 26. Número de casos de tortura denunciados ante la CEDHBC, 2010–2015

Año	Cantidad de casos
2010	27
2011	55
2012	101
2013	114
2014	32
2015 septiembre	30

Fuente: elaboración propia con información del Semanario Zeta (2015).

Desaparición/Desaparición forzada

Además de las desapariciones que han logrado documentarse en las que existió una clara participación de agentes del estado en el marco de la política de seguridad de los últimos años (siendo las menos), otras desapariciones relacionadas con la acción de grupos de delincuencia común y/o delincuencia organizada, coludidos con las autoridades, que actúan de manera autónoma, se presentan como un fenómeno mucho más complejo y difícil de aclarar.

Los antecedentes de las desapariciones en Tijuana como un asunto de interés público datan de los años noventa, cuando la prensa empezó a registrar “levantones” cometidos por “narco-policías” y “narco-milicias” a personas que se presumía estaban relacionadas con el negocio del narcotráfico (Robledo, 2013).¹² Para entonces, agentes activos de la policía estatal y municipal mantenían vínculos de colaboración con el CAF, mientras que activos de la Policía Federal estaban coludidos con el Cartel de Sinaloa. Esta dinámica de ajuste de cuentas relacionada con la disputa por la plaza se mantuvo aproximadamente hasta 2002. A partir de entonces, los secuestros y las desapariciones desdibujaron el patrón existente afectando a poblaciones como los profesionales, los comerciantes y los estudiantes. Los responsables empezaron a aparecer cada vez menos claros.

Para aproximarnos a este tema uno de los principales retos es la ausencia de datos confiables. Por un lado, el gobierno del estado no presenta cifras actualizadas y detalladas sobre desaparición en sus informes de incidencia delictiva¹³ y, por otro, su respuesta a las solicitudes de información por parte de la ciudadanía en esta materia ha sido parcial.

A inicios de 2014, la PGJE respondió una solicitud de información al respecto, informando que entre 2000 y 2013 contaba con un registro de 499 personas desaparecidas.

En otra solicitud de información a la misma dependencia, en la que se pedían cifras sobre desapariciones ocurridas en el estado entre 2006 y 2013, los datos obtenidos diferían de la respuesta

¹² Algunos llamados “narco juniors” desaparecieron en este contexto, tal como lo denunció la señora Cristina Palacios Roji, madre de Alejandro Hodoyán, un joven que colaboraba con el CAF y que fue arraigado por el Ejército Mexicano como parte de una investigación para capturar a los líderes del grupo delictivo.

¹³ Los informes sobre delincuencia delictiva en el estado publicados a través de la página oficial, incluyen otros delitos como homicidio, secuestro, robo, abuso de confianza, extorsión, fraude, despojo, violación, amenazas y estupro. No se incluye la desaparición aunque ésta sea considerada un delito grave en el Estado. Ver: <http://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/estadisticas2.php>

anterior. Por un lado, la cifra ascendió a 511 personas en un periodo más corto y, por otro, los casos disminuyeron para los años 2006, 2009 y 2011, mientras que aumentaron para los años 2012 y 2013 (Ver Cuadro 5).

Tabla 27. Desaparecidos en Baja California por sexo, 2006–2013

Año	Hombre	Mujer	Total
2006	0	0	0
2007	11	2	15
2008	22	3	25
2009	8	3	11
2010	5	1	6
2011	5	3	8
2012	102	65	167
2013	143	138	281
Total	296	215	511

Fuente: solicitud de información UCT–Folio–131161. Procuraduría de Justicia del Estado de Baja California.

Si tomáramos estas cifras como datos cercanos a la realidad, podríamos decir que el fenómeno de la desaparición en Tijuana al contrario de disminuir en los últimos años, ha aumentado, afectando de manera dramática a las mujeres y a los jóvenes. En la misma respuesta la PGJE indica que la mayoría de los desaparecidos se encuentra entre los 11 y 20 años de edad, seguido en orden descendente de personas de 21 a 30 años y de 31 a 40 años.

Estos informes de la PGJE no contienen especificaciones sobre el procedimiento de obtención de los datos, de modo que no sabemos si se trata de personas cuya averiguación previa corresponde a la Unidad Antisecuestros o al Centro de Atención para Personas Extraviadas o Ausentes (CAPEA). Tampoco sabemos si los datos presentados por año corresponden a averiguaciones previas iniciadas durante ese periodo o a años anteriores.

La inconsistencia en las cifras demuestra la falta de interés con que las autoridades estatales han atendido el tema de la desaparición en los últimos años, presentándose como el principal obstáculo para avanzar en el reconocimiento del problema y el esclarecimiento de la verdad.¹⁴

Por su parte, las organizaciones de familiares manejan un número de desapariciones que depende de información de primera mano otorgada por quienes se acercan a estos grupos buscando ayuda. Algunas de los casos que contabilizan no están incluidos ni siquiera dentro del patrón oficial porque no han sido denunciados. Los números resultan ser el activo menos fijo del discurso de

¹⁴ Por su parte, el gobierno federal, a través del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Ausentes, ha informado que Baja California cuenta con un total de 1260 casos entre 2006 y 2014, ubicándose como la sexta entidad a nivel nacional con el mayor número de desaparecidos en este periodo. Respecto a su población, el estado se ubica en el cuarto puesto a nivel nacional con 39,9 desaparecidos por cada 100,000 habitantes.

los líderes de las asociaciones de familiares. Fluctúan frecuentemente y no poseen en general un sustento documental sobre su existencia.¹⁵

Como resultado de la revisión de los expedientes de la Asociación Ciudadana (ACCI) contra la Impunidad,¹⁶ realizada en 2011, se logró extraer una muestra de 66 casos que contenían suficiente información de las personas desaparecidas para presentar un panorama general de sus características.¹⁷ Los datos que se presentan tienen como fuente los formularios diligenciados por los familiares de desaparecidos a petición de la ACCI en su primer contacto con la organización.¹⁸ Estos expedientes muestran que la edad promedio de los desaparecidos es de 32 años, 87% (58 casos) son hombres, y 12% (8 casos) mujeres¹⁹. A continuación se muestra la distribución de las desapariciones por edad, dando cuenta de un dato que para nada sorprende cuando hablamos de escenarios de violencia urbana: la mayoría de las víctimas son jóvenes²⁰).

Tabla 28. Edad de los desaparecidos registrados en la ACCI a 2011

Edad	Frecuencia	Porcentaje
10–19	7	10.66%
20–29	21	31.81%
30–39	13	19.69%
40–49	7	10.66%
50–59	5	7.57%
60–69	2	3.03%
No se especifica	11	16.41%
Total	66	100%

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de la ACCI.

¹⁵ Debido a la falta de experiencia en el proceso de organización política, muchos de los asuntos de la organización de familiares de desaparecidos se realizan de manera informal. Sin bases de datos, documentación o actas, la mayor parte de la información es resguardada en la memoria de los integrantes. Este caso por supuesto no se repite en todas las organizaciones. En la organización Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, de Monterrey, el orden de los expedientes de los desaparecidos cumple un rigor específico y contempla una serie de materiales que incluyen pruebas, documentos oficiales, declaraciones y fotografías, entre otros. La construcción de datos y su organización depende en muchos sentidos de la base social y la capacidad organizativa de cada asociación.

¹⁶ La Asociación Ciudadana contra la Impunidad fue fundada en 2008, presidida por la señora Cristina Palacios Roji e integrada por familiares de desaparecidos de Tijuana. En 2011 este grupo se dividió, dando pie a la conformación de la Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California, cuyo líder ha sido Fernando Ocegueda Flores, antes secretario general de la ACCI. Por su parte, la ACCI cesó actividades poco tiempo después de la división.

¹⁷ Algunos familiares se acercan a la Asociación en una sola ocasión, dejan la foto de su ser ausente y un par de datos, como su nombre y la fecha de desaparición, pero no regresan a llenar los registros para la base de datos de la Organización.

¹⁸ Actualmente la Asociación cuenta con un registro de 250 desapariciones; sin embargo, no fue posible acceder a todos estos expedientes dado que no se ha actualizado la base de datos.

¹⁹ Esta tendencia empezó a transformarse en el segundo semestre del año 2012. Por falta de datos de primera mano no fue posible incluir este análisis en el presente documento.

²⁰ En México, para personas entre los 15 y los 44 años la principal causa de defunción es la muerte violenta, con más del 50% de los fallecimientos en este grupo de edad (Conapo, 2012); mientras que para el estado de Baja California un 35.8% de los homicidios tiene como víctimas a jóvenes entre los 25 y los 34 años de edad (Fuentes, 2007).

Otra de las características de los desaparecidos tiene que ver con su situación laboral. A pesar de la heterogeneidad presentada en este sentido, se puede reconocer que en la gran mayoría de los casos se trata de personas trabajadoras, adscritas especialmente al sector de servicios o trabajadores por cuenta propia. En el caso de los más jóvenes su principal actividad es el estudio, en escuelas privadas técnicas o profesionales, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 29. Ocupación de los desaparecidos de la ACCI a 2011

Ocupación	Frecuencia	Porcentaje
Comercio y negocios	12	18.18%
Estudiante	9	13.63%
Empleado **	9	13.63%
Construcción y similares*	5	7.57%
Profesional ejerciendo	5	7.57%
Empresario o dueño de negocio	4	6.06%
Transporte (público y de carga)	2	3.03%
Jubilado	2	3.03%
Fuerzas armadas****	2	3.03%
Trabajo doméstico	1	1.5%
Edecán ***	1	1.5%
Sin información	14	21.21%
Total	66	100

*Esta actividad en la mayoría de los casos se lleva a cabo en Estados Unidos a pesar de que los sujetos residen en Tijuana.

** No hay ninguna especificación del trabajo al que se dedica el desaparecido.

*** Esta categoría corresponde a una mujer, al igual que la de trabajo doméstico

****En ejercicio o retirado.

Fuente: elaboración propia con base en registros de la ACCI (2011).

Uno de los mayores tropiezos a la hora de contabilizar las desapariciones es la categorización de los eventos. Cuando una persona es llevada contra su voluntad y por ella se pide rescate, el hecho se tipifica como un secuestro,²¹ y es atendido por la Unidad Antisecuestros de la PGJE. Cuando una persona desaparece sin tener información de su paradero se considera extraviada o ausente (siendo lo mismo) y su caso es atraído por el Centro de Atención para personas Extraviadas o Ausentes (CAPEA) con la apertura de un acta circunstanciada o averiguación previa si existen elementos suficientes para avanzar en la investigación. Si hay pruebas suficientes, el acto puede catalogarse como “desaparición forzada” en los términos en que marca la ley estatal.²² Sin embargo, como en el caso del señor Emiliano, la

²¹ Los delitos de secuestro, privación ilegal de la libertad y desaparición forzada están dentro del código penal de Baja California como delitos del fuero común. La PGR puede solicitar la figura de atracción, en casos que por su complejidad o porque la víctima tenga alguna relevancia en la sociedad, o porque el delito se haya cometido por alguna autoridad Federal. Los artículos del Código Civil 161 al 163 contienen lo referente a los delitos contra la libertad y seguridad de las personas, específicamente sobre la privación de la libertad personal. Los artículos 164 al 167 refieren al delito de secuestro y el artículo 167 al delito de desaparición forzada. También aparece contemplado el delito del rapto en los capítulos 168 al 170.

²² La desaparición forzada fue incluida en el Código Penal de Baja California en el 2010, posteriormente, en 2012, se presentó una iniciativa para reformar y tipificar el delito de desaparición forzada en el artículo 167bis del Código Penal para el estado de Baja California.

frontera entre las categorías es bastante frágil: “Cuando se lo llevaron nos pidieron 500 mil dólares, dé donde íbamos a sacarlos, nosotros no tenemos eso. Juntamos todo, vendimos la casa, el negocio, el carro, metimos los ahorros y alcanzamos a juntar 170 mil. Ellos dijeron que con eso había negocio y que me lo devolvían, pero después de entregar el dinero nunca supimos nada, de eso hace dos años”. Si bien el caso del hijo de Emiliano permanece asentado en Unidad Antisecuestros, se trata ya de una desaparición. La categoría legal ha sido rebasada por los hechos y los delitos han sido reemplazados por eufemismos que no permiten reconocer la realidad.

La siguiente tabla, más que mostrar datos que puedan aproximarnos al fenómeno, pretende demostrar la deficiencia de las fuentes de información disponibles para comprender el fenómeno de la desaparición en México. Se trata de los datos obtenidos a través del Registro Nacional Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), cuya información no sólo no coincide con los datos ofrecidos por las entidades estatales, sino que además contienen grandes vacíos de información. El Registro no conoce la tipificación de los delitos que incluye, lo que dificulta aún más el análisis.

Tabla 30. Cantidad de registros de personas desaparecidas en Baja California, Fuero Federal y Fuero Común, 2005–2016.

Año	Cantidad de registros	
	Fuero Federal	Fuero Común
2005	2	S/R
2006	1	S/R
2007	5	7
2008	3	25
2009	2	11
2010	S/R	8
2011	1	19
2012	1	123
2013	1	162
2014	1	498
2015	4	S/R
2016	S/R	S/R
No especificado	S/R	387

S/R – Sin registro.

Fuente: elaboración propia con información del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED).

Además de la falta de cifras confiables para reconocer la dimensión del fenómeno, otro de los retos respecto a las desapariciones en Baja California tiene que ver con la dificultad para señalar a los responsables. En una revisión de prensa realizada durante 2011 en la que se hacía un seguimiento al tema de la desaparición desde mediados de la década de los ochenta se observó que las desapariciones empezaron a hacer parte de la agenda pública local desde mediados de los años noventa. En la mayoría de los casos documentados de este periodo se citaba como responsables a las fuerzas armadas oficiales.

En el mes de agosto de 1997, el *New York Times* denunció la desaparición de por lo menos noventa personas en la frontera norte de México, entre ellos ocho ciudadanos estadounidenses, como resultado de detenciones por parte de oficiales del Estado mexicano contratados por traficantes para eliminar rivales o castigar deudores (Dillon, 1997). En estas versiones del fenómeno ya se hacía evidente el grado de colusión entre los criminales y algunas esferas del gobierno local y federal.²³

En el marco de la guerra contra las drogas en Tijuana, las primeras denuncias alrededor de la participación clara de los agentes del estado se fueron desvaneciendo con el tiempo. La narco-militia y la narco-policía que aparecían en la prensa al lado de las detenciones extrajudiciales como una realidad se hicieron cada vez más borrosas en el discurso, aunque en la práctica su acción estuviese presente frecuentemente. Las nuevas formas de violencia cerraron los procesos que se gestaban desde la década de los noventa; y de ser el principal responsable de las desapariciones, las autoridades se convirtieron en corresponsables de la situación —al menos discursivamente— y de maneras no muy claras para las víctimas y para la sociedad.

Una parte importante de los familiares que denuncian la desaparición de sus seres queridos indica la participación de grupos de hombres fuertemente armados e identificados con emblemas de corporaciones oficiales como los responsables de las desapariciones.²⁴ Otros confirman que ministerios públicos en activo hicieron parte de las negociaciones de rescate de los ausentes que no regresaron a casa; y algunos otros cuentan con pruebas que revelan la responsabilidad de funcionarios de alto nivel en la planeación y ejecución de dichas desapariciones. La mayoría denuncia la negligencia en la investigación y el trato denigrante de las autoridades. Pero más allá de estos indicios, el señalamiento al gobierno como responsable directo es una tarea cada vez más compleja en el laberinto de sombras que impone este contexto de violencia.

A esta situación de borrosidad se suma el terror sembrado por la existencia de Santiago Mesa, alias *el Pozolero*, quien se encargó de deshacer cuerpos en sosa cáustica durante años para los cárteles de Tijuana y de Sinaloa. Su detención en 2009 propició un giro fundamental en la búsqueda de los familiares de desaparecidos en esta ciudad. En 2010 se llevaron a cabo los primeros operativos de búsqueda de restos humanos en los predios en los que Santiago Mesa declaró haber llevado a cabo sus actividades.

En este contexto, la búsqueda de cuerpos persigue dos objetivos: primero, localizar la prueba del crimen que obligue a las autoridades a responder a un problema que hasta el momento ha sido invisibilizado; y segundo, la posibilidad de construir una relación con el desaparecido, corporizándolo. Al mismo tiempo, la búsqueda de cuerpos es una decisión política: los familiares de desaparecidos en Tijuana han encontrado mayor apoyo cuando se trata de buscar cuerpos sin vida que cuando se trata de encontrar sobrevivientes o culpar responsables.

²³ Para finales de los años noventa se experimentó un descenso en dichos eventos (o al menos en su cobertura), por la detención del general Jesús Gutiérrez Rebollo, quien habría estado detrás de las desapariciones ocurridas hasta entonces. Con su detención, la institución militar buscó purgar su imagen y orientar el tema de la responsabilidad como el resultado de una fuerza exógena que corrompía fracciones de una institución decorosa y no como una política de Estado.

²⁴ Entre 2007 y 2008 numerosos casos de desaparición fueron perpetrados por comandos armados identificados con uniformes de la ya extinta Agencia Federal de Investigación (AFI). Sin embargo, los mismos familiares de las víctimas aluden a “disfraces”, al no tener clara la identidad de los responsables pese a las insignias con que se identificaban.

Sin embargo, pese a los esfuerzos invertidos en estas búsquedas, a la fecha no se han logrado obtener muestras de ADN que coincidan con los perfiles genéticos de los familiares registrados. Además, los peritos de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) han declarado su incapacidad y falta de tecnología para extraer muestras de ADN de los restos humanos desintegrados con la técnica del *Pozolero*.²⁵ Así, la existencia de este hombre se suma a los obstáculos que deben enfrentar los familiares de los desaparecidos de Baja California en la búsqueda de la verdad y la justicia.

Además de la búsqueda de restos humanos, la Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California (AUDBC) ha dirigido sus esfuerzos en los últimos años a lograr la atracción de los casos de desaparición asentados en el fuero común hacia el fuero federal como una salida a la falta de investigación por parte de las autoridades locales. A la fecha, 18 casos han sido absorbidos por la PGR por tratarse de situaciones con elementos probatorios de participación de la delincuencia organizada.²⁶ Estas familias tienen la esperanza de que el gobierno federal avance en la investigación que durante años estuvo congelada en el Estado, pero el tiempo perdido en un caso de desaparición implica un gran obstáculo en la posibilidad de obtener justicia.

A la par de estas acciones, la Asociación ha participado en procesos de cabildeo de leyes estatales con las que se espera mejoren las condiciones de los familiares de desaparecidos, especialmente la Ley de Presunción de Ausencia y la Ley Víctimas para el Estado de Baja California, que al momento de escribir este documento aún no había sido promulgada por el legislativo estatal.

Violaciones de derechos humanos de usuarios de drogas

Estudio realizado en Tijuana, hallazgos sobre los principales derechos humanos violados:

- a. Derecho a la vida y la salud (falta de atención médica).
- b. Derecho a la libertad (detención arbitraria, ingreso forzado a centros de rehabilitación, trabajo forzado).
- c. Derecho a la seguridad jurídica y a un juicio justo.
- d. Derecho a la información (Pombo, Pérez & Medrano, 2009).

Baja California ocupa el tercer lugar a nivel nacional en número de personas detenidas por consumo de drogas entre 2010 y 2013: 23,195. Es el estado en donde más personas iniciaron tratamiento forzoso con 5,720 (Pérez & Silva, 2014: p. 8). Otros derechos violentados son la libertad (de opinión) e igualdad (discriminación) (Correa & Mora, 2014, 31–35).

²⁵ Sin embargo, un caso sucedido en San Diego, California (EEUU), ha demostrado que esto es posible. En julio de 2014, los integrantes del grupo “Los Palillos” fueron condenados por secuestro, tortura y asesinato. Para su captura fue fundamental la presentación de pruebas forenses que consistían en muestras de ADN extraídas de materia orgánica resultado de la técnica de desintegración de cuerpos en sosa cáustica, la misma usada por el *Pozolero* en Tijuana.

²⁶ La atracción de estos tres casos a inicios de 2012 se logró gracias a la presión ejercida directamente a la procuradora en turno Marisela Morales, por parte de Fernando Ocegueda. Muchos de los casos de desaparición en Tijuana presentan características que podrían tipificarse como eventos producidos por el crimen organizado (participación de comandos armados, por ejemplo); sin embargo, atraer todos estos casos para la Procuraduría es un problema más de tipo político que legal. El gobierno federal no puede hacerse cargo de todas las desapariciones pues esto podría significar un suicidio político por la responsabilidad que conlleva.

Derechos humanos de los migrantes

Dada la condición de frontera de Baja California, la situación de los migrantes merece atención especial. El número de personas extranjeras que ingresan a este estado se ha mantenido estable, con algunos picos entre 2006 y 2008. Es necesario considerar que gran parte del flujo de extranjeros que experimenta el estado queda por debajo del radar de las cifras, debido a la condición indocumentada de la mayoría de los migrantes que transitan por el territorio.

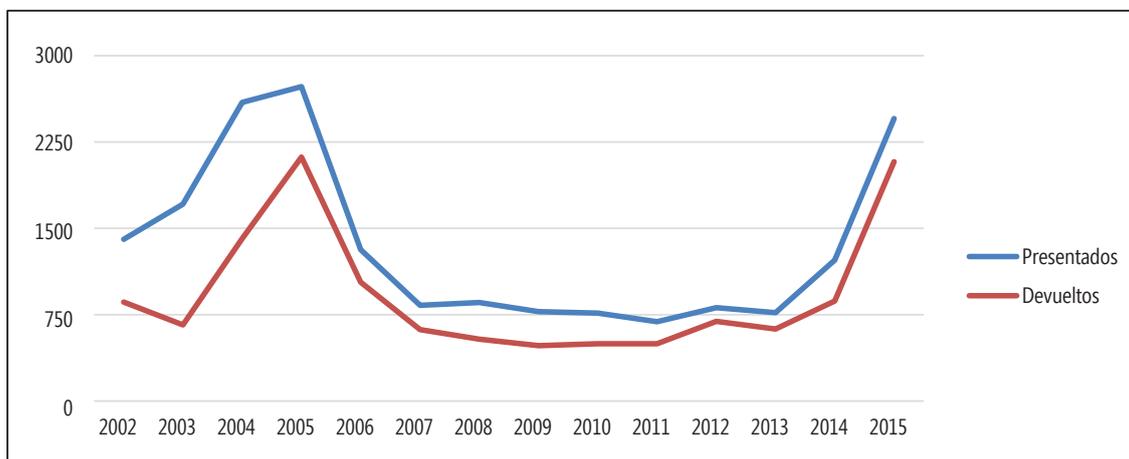
Tabla 31. Número de entradas de migrantes a Baja California

Año	Cantidad de entradas (vía marítima, terrestre y aérea)
2002	600,701
2003	785,322
2004	936,259
2005	981,960
2006	1,013,209
2007	1,126,716
2008	1,081,461
2009	840,265
2010	641,195
2011	678,541
2012	785,909
2013	841,780
2014	1,152,685
2015	1,407,479

Fuente: elaboración propia con información de los Boletines Estadísticos Anuales (SEGOB 2002–2015).

A pesar de esta limitación metodológica, es posible identificar que el número de extranjeros devueltos o presentados a la autoridad migratoria ha sido importante en los últimos años, sobre todo para el caso de los centroamericanos.

Gráfico 27. Eventos de extranjeros presentados y devueltos por la autoridad migratoria de Baja California, 2002–2015



S/I – Sin información en el Boletín Estadístico del año en cuestión.

Fuente: elaboración propia con información de Boletines Estadísticos Anuales (SEGOB). *Incluye migrantes de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Tabla 32. Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad y devueltos en Baja California

Año	Eventos de extranjeros presentados ante la autoridad migratoria	Eventos de extranjeros devueltos por la autoridad migratoria	Cantidad de centroamericanos devueltos*
2002	1,404	860	S/I
2003	1,711	661	S/I
2004	2,595	1,411	S/I
2005	2,731	2,119	S/I
2006	1,315	1,032	S/I
2007	832	621	S/I
2008	856	537	S/I
2009	776	481	S/I
2010	764	497	S/I
2011	689	497	200
2012	811	692	288
2013	768	626	235
2014	1,224	869	287
2015	2,454	2,079	469

*Incluye migrantes de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

S/I – Sin información en el Boletín Estadístico del año en cuestión.

Fuente: elaboración propia con información de Boletines Estadísticos Anuales (SEGOB).

Aunque se reconoce que la situación de derechos humanos de los migrantes es grave en territorio nacional, no siendo la excepción Baja California, el número de quejas presentadas a los organismos de defensa de derechos humanos no permite aproximarse a la magnitud del problema.

Tabla 33. Cantidad de quejas ante la CDHEBC contra el Instituto Nacional de Migración, 2005–2013

Año	Cantidad de quejas
2005	33
2006	16
2007	12
2008	9
2009	6
2010	9
2011	96
2012	12
2013 (febrero)	0

Fuente: elaboración propia con información del Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde, 2013).

En septiembre de 2014, el Congreso del Estado de Baja California aprobó la Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado de Baja California con el objetivo de coadyuvar con el gobierno federal en la implementación de políticas de defensa y promoción de los derechos de los migrantes. Esta ley permite al poder ejecutivo de Baja California y los ayuntamientos celebrar convenios de colaboración y concentración con las autoridades federales, realizando acciones como la instalación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes, brindarles atención a aquellos que enfrentan situaciones de vulnerabilidad; y la atención a los migrantes que son víctimas del delito, así como la prevención, persecución y combate a la delincuencia.

También, se pretende involucrar a la comunidad y a las organizaciones civiles no gubernamentales, quienes podrán organizar y participar en la prestación de servicios asistenciales para los migrantes. Uno de los alcances más importantes de esta ley tiene que ver con que los jueces u oficiales del registro civil del estado de Baja California no podrán negar a los migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables. La Ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del Estado recalca que todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos (*Zeta*: 2015, 5 de noviembre).

A pesar del reto que significa proteger los derechos de los migrantes en la frontera, y del esfuerzo de las organizaciones civiles (OC) para cumplir con los retos que impone una migración constante y precaria, la mayoría de OC se enmarca en el modelo asistencialista y pocas promueven un enfoque hacia los derechos humanos. El modelo asistencialista tiene una estructura funcional de

albergue, comedor o dispensario médico, donde se prestan los servicios de hospedaje, comida, aseo e higiene (Moreno y Niño, 2013). Los módulos de apoyo, por su parte, atienden tanto a migrantes como a repatriados y canalizan a las personas, según sus necesidades, a instancias gubernamentales y de la sociedad civil, asesorándolos y gestionando apoyos:

El modelo de intervención de los módulos es complementario al asistencial ya que, además de proporcionar alimentos y bebidas de manera inmediata y brindar primeros auxilios, realizan labor de monitoreo de violaciones a derechos humanos y documentan los casos. Mantienen una relación muy estrecha con las casas a las que son canalizados los migrantes, así como una comunicación constante con las autoridades gubernamentales relacionadas con esta población (Moreno y Niño, 2013: 77).

Los centros de derechos humanos del migrante (CDHM) realizan actividades de promoción, capacitación, documentación y defensa íntegra, generan reportes informativos y estadísticos de violaciones a derechos humanos, los cuales se difunden a los órganos gubernamentales y a la opinión pública en forma de denuncias. Los CDHM van más allá del modelo asistencial y de la promoción para el desarrollo, porque promueven el respeto a la dignidad humana de las personas migrantes, por medio de acciones legales, políticas y educativas en un esfuerzo por incidir en las políticas públicas a favor de este sector vulnerable. Su trabajo está más dirigido a la conciencia que a lo material, aunque en algunos casos se convierten en la voz de las casas de migrantes. Están coordinados por laicos, académicos o activistas comprometidos con esta población móvil. Podría decirse que se acercan más al modelo de organizaciones que buscan la incidencia pública; pero por desgracia son muy pocos, dos en Baja California y uno en Sonora.

Acceso a derechos ambientales

Tabla 34. Acceso al derecho de un medio ambiente sano

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Acceso al agua potable	95.3	93.3	92.9	91.6	90.3	95.5
Alcantarillado	89.3	87.2	86.3	85.5	84.4	92.8

Fuente: elaboración propia con información de SEMARNAT (SIDESCA).

Principales problemas ambientales en Baja California que violan el derecho a un medio ambiente saludable:

1. Cambio para uso agrícola de los terrenos forestales.
2. Cambio de uso de suelo por la falta de planeación en el crecimiento de las ciudades.
3. Deforestación por aprovechamientos maderables.
4. Disminución de la cubierta vegetal, erosión del suelo y tolvaneras por ganadería excesiva.
5. Disminución de la biodiversidad y pérdida de especies endémicas.
6. Extracción de especies vegetales, principalmente de cactáceas.

7. Pérdida de ecosistemas y de hábitats, principalmente riparios y costeros.
8. Desplazamiento de especies nativas por la introducción de flora y fauna exótica.
9. Sobreexplotación de recursos pesqueros.
10. Sobreexplotación de recursos pétreos.
11. Contaminación del aire por fuentes fijas y móviles, principalmente en zonas urbanas.
12. Contaminación del aire con efectos en la salud, principalmente enfermedades gastrointestinales y respiratorias en zonas agrícolas por uso de plaguicidas.
13. Contaminación de cuerpos de agua por descargas de aguas residuales industriales y municipales sin tratamiento o con tratamiento deficiente.
14. Sobreexplotación de mantos acuíferos.
15. Contaminación de agua y suelo con metales pesados por la industria maquiladora.
16. Uso ineficiente y desperdicio del agua.
17. Generación y manejo inadecuado de residuos sólidos municipales.

(Plan de Educación Ambiental, Baja California, 2010)

Costos y daños causados por la violencia

Costos económicos

El valor económico total de la violencia en México se calcula en 3 billones de pesos, que equivale a 17.3% del PIB. Esto representa en promedio 24,844 pesos por persona y Baja California es uno de los estados con mayor impacto económico por la violencia (Institute for Economics and Peace, 2015: p. 7). El costo promedio del delito por persona con alguna afectación a consecuencia del gasto en medidas de protección y/o de las pérdidas a consecuencia del delito en 2014 en Baja California fue de 6,769 pesos; mientras que en 2013 fue de 5,861 pesos (INEGI, 2015b); aunque el Índice de Paz México (2015) señala que el impacto económico per cápita en pesos es de 36,731 (Institute for Economics and Peace, 2015, p. 61).

Daños causados por la violencia

En el marco de la violencia reciente en Baja California han sido victimizadas miles de personas, tanto de delitos comunes como de violaciones a derechos humanos, muchos de los cuales se caracterizan por su crueldad, brutalidad y desprecio al dolor ajeno. Las violencias causan pérdidas sensibles y abruptas y deterioran o destruyen las redes de apoyo de las víctimas afectando de manera importante la estabilidad, la seguridad y la capacidad para que las personas puedan decidir e incidir sobre sus vidas individual y colectivamente de acuerdo con su vocación, sus metas y aspiraciones (CNMH, 2014). En este sentido, y para nuestro contexto, el daño puede definirse como el resultado de acciones criminales que vulneran los derechos de una persona o de una colectividad.

Generalmente, sobre todo en el ámbito jurídico, se relaciona al daño con las afectaciones económicas o materiales que causa el hecho violento, dado que éstas resultan más visibles y concretas. Sin embargo, esta mirada es limitada, pues excluye factores determinantes para comprender el complejo impacto de los hechos violentos sobre la vida de las víctimas y de sus comunidades.

Así, con el propósito de realizar un análisis más integral, se desarrolló un total de siete grupos focales con mujeres familiares de personas desaparecidas en Mexicali y Tijuana durante 2014, para reconocer de qué manera se alteró y afectó el proyecto de vida de las personas, comunidades y organizaciones; y qué menoscabó sus posibilidades de vivir como sujetos libres, dignos, autónomos y con derechos. La investigación permitió detectar que la desaparición afecta todas las dimensiones que soportan la vida íntima, familiar, social, política, cultural y productiva de las personas que la padecen. Además, permitió detectar que la violencia que viven estas personas no se limita al hecho delictivo, sino que se extiende hacia las formas de impunidad, los malos tratos recibidos por parte de las autoridades y la indiferencia general de la sociedad.

Siguiendo la metodología planteada por el Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia, se detectaron daños de los siguientes tipos: daños materiales, daños físicos, daños al proyecto de vida, daños morales y daños psicológicos. Estos, a su vez, se reflejaron tanto en la vida individual, como en la vida familiar y colectiva de las víctimas.

En cuanto a los daños materiales, se detectó pérdida o disminución del patrimonio y de los bienes de las mujeres con las que se trabajó, dado que la mayoría de las personas desaparecidas aportaban recursos económicos al hogar, ya fuera como principal sostén de los mismos o como un apoyo importante. Se trata de daños emergentes que incluyen pérdidas patrimoniales, en el caso de casas, carros u otras propiedades que en ausencia de su propietario no pudieron ser reclamadas por la familia. También se detectó que los familiares de las personas desaparecidas han tenido que incurrir en gastos onerosos como consecuencia del delito, incluyendo dinero para viajes, pago de abogados, investigadores, servicios médicos, entre otros.

En cuanto a los daños físicos o biológicos, se encontró que la mayoría de las mujeres han sufrido pérdida de su bienestar físico debido a las consecuencias del dolor psicológico. Se conocieron casos de personas que habían perdido la vida de manera súbita por enfermedades como embolias o deficiencias cardíacas, y se hicieron frecuentes las manifestaciones de problemas de sueño, de concentración, de ganas de comer, dolores de cabeza fuertes y pérdida de memoria.

Entre los daños al proyecto de vida es importante mencionar que todos los familiares afectados por la desaparición de un ser querido sufren una crisis profunda de su identidad y rol dentro de la familia. Las expectativas de vida han sido afectadas profundamente por la desaparición del ser amado, viéndose truncados proyectos educativos, económicos, laborales y de reproducción familiar. Especialmente entre las mujeres, es evidente que éstas han tenido que asumir el rol de proveedoras cuando lo fueron sus compañeros ahora desaparecidos. En el caso de las madres, también se notó que han tenido que asumir el cuidado de sus nietos e incluso el pago de escolaridad y otros bienes que antes cubría el hijo ausente.

Por otro lado, en términos del proyecto familiar, algunas familias han tenido que desplazarse para proteger su integridad después del hecho violento, exponiendo a sus miembros a nuevos refe-

rentes culturales y sociales, que cuestionan sus pautas de socialización y que introducen inesperadas fuentes de tensión y de conflicto. Estos cambios y el despliegue de modalidades de violencia hacia las familias y sus miembros causan daños que lesionan el funcionamiento de las relaciones familiares.

En general, los proyectos familiares se ven afectados drásticamente por la pérdida de un ser querido. La violencia promueve cambios en los roles y tareas que tradicionalmente desempeñan hombres y mujeres, lo que supone alteraciones en la composición y tamaño de la familia, así como en la manera en que se entablan relaciones y se comunican los miembros de ésta.

Cuando se presentan situaciones de viudez, hombres y mujeres asumen sobrecargas psicológicas y económicas en medio del dolor y la desolación; los huérfanos y huérfanas ven disminuidas o impedidas sus fuentes de protección y respaldo. Numerosas familias son desintegradas y muchas otras aguardan en total incertidumbre el regreso o alguna noticia sobre el paradero de sus seres queridos; esto produce transformaciones que causan sufrimiento emocional y aumentan las posibilidades de crisis y rupturas dentro de las familias.

Los niños y las niñas han experimentado la violencia de manera dramática y cruda. Han observado hechos atroces como la privación ilegal de la libertad de padres, hermanos, u otros miembros de su familia de manera violenta. La aproximación a las consecuencias de estos hechos en la vida de los niños permitió identificar que éstos ven afectados sus procesos de socialización y construcción de la identidad, con consecuencias en su desarrollo psicológico normal, debido a la exposición a escenas y vivencias intensas. Se observan problemas de concentración, memoria y aprendizaje; episodios de pánico repentinos, alteraciones graves del sueño; dificultades de lenguaje y comunicación: agresividad e hiperactividad. En algunos casos, especialmente en huérfanos y huérfanas, se evidencian condiciones de dependencia, apego, vulnerabilidad y sensación de abandono.

Respecto a los daños morales, es importante señalar que se encuentran íntimamente ligados a la respuesta de la sociedad y de las autoridades a la situación de violencia. Estos daños aluden al dolor y al sufrimiento padecido por el menoscabo de valores significativos para las personas y las comunidades. Las víctimas expresan la pérdida de la capacidad del disfrute y la felicidad. Dan cuenta, además, de afectaciones al buen nombre y la honra, y de sentimientos asociados al sufrimiento que, cuando no son atendidos de manera oportuna, pueden convertirse en enfermedades físicas o mentales. Una de las causas más determinantes del daño moral es la impunidad, que promueve la sensación de indiferencia y de exclusión de parte de un sistema que no reconoce a las víctimas como ciudadanos y sujetos de derecho.

En cuanto a los daños psicológicos, se encuentra que las víctimas sufren serias lesiones y modificaciones en sus emociones, pensamientos y conductas ante hechos extremos o de carácter traumático. Las mujeres afectadas por la desaparición de un ser amado sufren constantemente emociones como la rabia, el miedo, el desamparo, la soledad y la impotencia.

Los daños socioculturales, por su parte, se presentan como uno de los mayores retos en términos no sólo de la reparación a las víctimas, sino —sobre todo— de políticas públicas restaura-

doras de la vida social. Los daños socioculturales se refieren a las lesiones y alteraciones producidas en los vínculos y relaciones sociales.

En sus relatos, las víctimas mencionan la destrucción o pérdida de espacios y dinámicas de encuentro, la falta de confianza en los otros y en particular en las autoridades, el miedo constante y la imposibilidad de restaurar relaciones cercanas con familiares, vecinos y amigos debido a la producción de estigmas y el quiebre de la confianza.

Respuestas a la violencia

Respuestas por parte de las autoridades

Gobierno Federal

OPERATIVO TIJUANA

Mediante el Operativo Tijuana, el gobierno federal envió a 3 mil 296 elementos de la Defensa, Marina, Seguridad Pública y PGR en enero de 2007 para controlar los índices de delincuencia en la zona. En este operativo la Secretaría de Marina emprendió acciones de inspección de buques nacionales y extranjeros en aguas mexicanas y de vehículos terrestres tanto dentro la ciudad como en las carreteras intermunicipales. La Secretaría de Seguridad Pública Federal participó en operativos mixtos, con filtros de revisión móviles, a fin de combatir los delitos en flagrancia, el tráfico de drogas y de personas, así como los secuestros. Fue responsable de los patrullajes en la ciudad fronteriza, así como de labores de inteligencia e investigación, cumplimiento de órdenes de aprehensión, cateos y aseguramiento. La PGR, por su parte, se encargó de la investigación de delitos, aseguramiento de bienes, desmantelamiento de laboratorios clandestinos y obtención de órdenes de aprehensión, reaprehensión e intervención de comunicaciones.

El Ejército, por su parte, tuvo bajo su responsabilidad las acciones de localización, erradicación y destrucción de cultivos ilícitos de amapola y marihuana en el estado; también se dedicó a labores de patrullaje e instaló retenes dentro de la ciudad y entre los municipios para la revisión de vehículos. A grandes rasgos, la estrategia consistió en la conformación de un solo orden policial de facto, en el que las fuerzas civiles y federales quedaron al mando de los generales.

Durante los primeros meses del operativo, a cargo del general Sergio Aponte Polito al mando de la Segunda Región Militar, y del secretario de Seguridad de Tijuana, Julián Leyzaola, se buscó desmantelar las policías locales, separando de sus cargos a cientos de efectivos por su complicidad con el narcotráfico. El enfoque frontal y de mano dura implementado por Leyzaola empezó a arrojar resultados en 2009 cuando los índices de violencia comenzaron a descender. No obstante, la estrategia de Leyzaola tuvo como efecto violaciones a derechos humanos. Leyzaola ha sido señalado por la Procuraduría de Derechos Humanos de Baja California y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como responsable de violaciones graves a los derechos humanos.

La formación de grupos sofisticados de seguridad en conjunto con la SEDENA promovió la captura de altos mandos dentro de las estructuras criminales, logrando el debilitamiento del CAF, aunque el trasiego de drogas se ha mantenido casi intacto a pesar de los decomisos realizados.

PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA (PNPSVD)

Este programa, diseñado y financiado por el gobierno federal, y coordinado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, establece una coordinación con las entidades federativas en la implementación de políticas que buscan atender los factores de riesgo vinculados a la violencia y la delincuencia. Para el caso del estado de Baja California, el Programa es implementado desde 2013. Según la evaluación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), para 2014 Baja California recibió \$101,775,347.68 pesos distribuidos en los municipios de Mexicali y Tijuana con montos de \$40,828,809.24 y \$60,946,538.45 respectivamente.

El informe evalúa 94 acciones y obras desarrolladas en el municipio de Mexicali, de las cuales 47 no presentaron información suficiente para realizar la evaluación. El COPLADE consideró en su informe que no existen mecanismos que permitan dar un seguimiento a las acciones y obras realizadas. Además, encontró que la mayoría de éstas se replican año con año sin ser evaluadas y sin considerar un enfoque de continuidad. El presupuesto asignado a los municipios a través de este programa se ha destinado a realizar diagnósticos, campañas en valores, entrega de becas, habilitación de espacios públicos y deportivos, capacitación a funcionarios y conformación de comités de vigilancia.

Tabla 35. Recursos PNPSVD (2013–2016)

Recursos PNPSVD	2013	2014	2015	2016
Nacional	\$2,250,000,000	\$2,595,000,000.00	\$2,683,230,000.00	\$2,015,310,000.00
Baja California	\$99,080,860.00	\$101,775,347.00	\$103,609,886.00	\$90,889,311.00
% Estatal respecto al nacional	4.40	3.92	3.86	4.50

Fuente: elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación (DOF: 15/02/2013; DOF: 14/02/2014; DOF: 26/12/2014; DOF: 15/02/2016)

El presupuesto destinado al Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en 2013 fue de \$2,250,000,000 de pesos, de ellos 4.40% (\$99,080,860.00) fueron asignados para Baja California (Tijuana y Mexicali). Para 2014, el monto total del Programa aumentó en \$345,000,000; y el presupuesto designado para Baja California se incrementó en \$2,694,487 (10.8%) en comparación con el año anterior; no obstante, este aumento representa el 3.92% del total nacional que disminuyó 0.48% respecto a 2014.

Para 2015 el monto total del Programa volvió a aumentar en \$88,230,000 respecto del año previo. Para Baja California la cantidad asignada también se incrementó 1.77% (\$1,834,539). El monto total para Baja California representó 3.86% del monto general del Programa. Finalmente, para 2016 el presupuesto del programa disminuyó en \$667,920,000, lo que representa 24.8% me-

nos con respecto a 2015. Para Baja California también se redujo \$12,720,575 (12.27%); no obstante, esta cantidad representó 4.50% del total nacional del Programa.

FONDO DE APORTACIONES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (FASP)

El FASP es un fondo presupuestal que se canaliza a las entidades federativas para dar cumplimiento a las diversas estrategias prioritarias de seguridad nacional que incluyen: acciones de prevención, fortalecimiento de la evaluación y control de confianza, profesionalización, instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro, implementación de los Centros de Operación Estratégica, acceso a la justicia para las mujeres, huella balística y rastreo computarizado de armamento y Nuevo Sistema de Justicia Penal.

En su evaluación sobre este programa, el COPLADE indica que en el ejercicio fiscal 2014 no hubo asignación presupuestal para temas sensibles como la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana, y el acceso de las mujeres a la justicia. En el cumplimiento del ejercicio del FASP en Baja California se tienen como principales actividades dotar del equipamiento a las instituciones policiacas, capacitar a los servidores públicos y construir infraestructura para los institutos de seguridad.

Tabla 36. Recursos FASP (2013–2016)

Recursos FASP	2013	2014	2015	2016
Nacional	\$7,631,780,776	\$7,921,641,079.00	\$8,190,964,440.00	\$7,000,000,000.00
Baja California	\$306,187,528.00	\$318,943,675.00	\$328,400,685.00	\$307,792,240.00
% Estatal respecto al nacional	4.01	4.02	4.00	4.39

Fuente: elaboración propia con información del Diario Oficial de la Federación (DOF: 15/02/2013; DOF: 14/02/2014; DOF: 26/12/2014; DOF: 15/02/2016)

El recurso del Fondo Nacional para la Seguridad Pública de los Estados en 2013 fue de \$7,631,780,776, del cual el 4.01% (\$306,187,528) fue para Baja California. Para 2014 el Fondo se elevó en \$289,860,303 lo que representa un aumento del 3.79% respecto del año previo. Asimismo, la cantidad para Baja California se incrementó \$12,756,147 lo que significa un agregado del 4.1% en comparación con 2013. En 2015, el presupuesto del FASP se incrementó \$269,323,361 (3.39%) y para Baja California se sumaron \$9,457,010 (2.96%). Finalmente, para 2016, el monto del Fondo descendió en \$1,190,964,440 (14.5%) y para Baja California la reducción fue de \$20,608,445 (6.27%).

Gobierno Estatal

C4– CENTRO DE CONTROL, COMANDO, COMUNICACIÓN Y COMPUTO

Es una unidad administrativa de la Subsecretaría del Sistema Estatal de Seguridad Pública que coordina los cuerpos de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno por medio de la operación conjunta de los Centros ubicados en los diversos municipios del estado, desde los cuales, además, se brinda a la población el servicio de asistencia telefónica 066. Los indicadores para evaluar el C4 miden

el tiempo promedio de respuesta de la llamada (segundos), la eficacia en la atención (porcentaje de llamadas atendidas), y una calificación ciudadana del servicio (puntos).

Las corporaciones que participan en la atención de incidentes en los Centros son: Secretarías y Direcciones de Seguridad Pública Municipal, PGJE, PEP, Cruz Roja Mexicana, Bomberos, SEDENA, Policía Federal Sección Caminos y Policía Federal Sección Proximidad Social, Sistema Municipal de Transporte, DIF, Protección Civil del Estado, Protección Civil Municipal y la UABC. Y los incidentes que se atienden con mayor frecuencia en el estado son: persona agresiva, individuo sospechoso, música a alto volumen, violencia intrafamiliar y accidente de tránsito.

ACADEMIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO

Es la unidad administrativa de la Secretaría de Seguridad Pública que tiene como objetivo formar, promover, facilitar y coordinar la profesionalización de los aspirantes y miembros de las instituciones policiales, a través del Programa Rector de Profesionalización, y el establecimiento de la carrera policial.

CENTRO ESTATAL DE EVALUACIÓN DE CONTROL DE CONFIANZA

Este centro acreditado por la autoridad federal para su operación desde 2010 aplica procesos de evaluación a través de exámenes de confianza al personal de la policía estatal y municipal, manteniendo como prioridad la depuración de las instituciones policiales. Las evaluaciones que implementa son un requisito para el ingreso, la promoción y la permanencia en el servicio dentro de dichas instituciones. El Centro cuenta con áreas de Poligrafía, Psicología, Investigación Socioeconómica, Médica y Toxicológica.

Respuestas del sector empresarial

Entre 2005 y 2007 la delincuencia empezó a representar un problema para los empresarios y profesionales bajacalifornianos y extranjeros asentados en el territorio debido, sobre todo, al aumento del secuestro y a los altos índices de homicidios. La crisis de seguridad de Tijuana representó grandes pérdidas económicas para la ciudad. Durante los peores episodios de violencia los empresarios cerraron sus negocios y trasladaron a sus familias al otro lado de la frontera. Asimismo, los negocios como restaurantes, bares y la vida nocturna sufrieron un duro golpe quedando prácticamente paralizados frente a la poca presencia de clientes, sobre todo en la noche. De esta forma, el dinamismo del sector manufacturero y exportador se vio y se sigue viendo afectado por los embates de la delincuencia en el territorio fronterizo.

La presión del sector privado al gobierno local comenzó a sentirse a finales de la administración de Eguenio Elorduy, cuando, junto con asociaciones ciudadanas como el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, los empresarios empezaron a exigir una respuesta ante la escalada de violencia del estado y de la ciudad. Los reclamos del sector empresarial se hicieron evidentes en actos sociales a los que asistía el gobernador Elorduy o el alcalde de la ciudad de Tijuana, Jorge Hank Rohn. Durante estos eventos, los empresarios y otros miembros del sector privado reprochaban la falta de acciones contundentes para frenar la inseguridad, abucheando y exhibiendo a los actores políticos como los responsables de la ola de violencia que vivía el estado.

En septiembre de 2006, la Cámara de Comercio convocó a una huelga de pago de impuestos y el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) decidió no asistir a ninguna actividad social, así como cancelar la realización de actividades de promoción de inversiones. La coordinación del sector privado con la sociedad civil logró canalizar las demandas de la ciudadanía en una reunión llevada a cabo con el procurador General de Justicia del Estado en septiembre de 2006. Durante la reunión, los empresarios exigieron la entrada de las fuerzas federales y el Ejército a Baja California para atender los crecientes problemas de inseguridad y la falta de respuesta de las autoridades locales (Ccsjppac, 2008).

Además de las formas de desobediencia civil implementadas por el sector empresarial, también se llevaron a cabo marchas y protestas públicas como formas de presión al gobierno. La primera marcha multitudinaria “por las víctimas de la inseguridad” tuvo lugar entre el 21 de octubre y el 7 de noviembre en diferentes puntos del estado. Durante estos días, más de 8 mil personas encabezadas por la Alianza Ciudadana por la Seguridad y el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública recorrieron el estado exigiendo seguridad. La marcha concluyó en la garita de San Ysidro, donde el presidente de la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera en Tijuana, Francisco Villegas, hizo un llamado a las autoridades para resolver el problema de la inseguridad, como una prioridad política.

Más adelante, durante 2007 y 2008 el sector empresarial, aliado con la iglesia y otros actores sociales, convocó a marchas por la paz. Aunque se trataba de manifestaciones de menor magnitud, éstas sirvieron para mantener la presión sobre el gobierno y para fortalecer alianzas entre los actores participantes. Además de estas manifestaciones públicas de descontento, los empresarios impulsaron al menos dos campañas que buscaban “rescatar” a Baja California de la inseguridad.

La primera de estas iniciativas fue la campaña “S.O.S Salvemos a Tijuana”, iniciada a finales de 2006, que consistía en la instalación de más de 80 anuncios en la vía pública con la frase “S.O.S. Salvemos a Tijuana”. Esta campaña logró posicionar la voz de los empresarios de una forma segura y anónima para reclamar al estado acciones en materia de seguridad.

La segunda iniciativa, “Tijuana Innovadora: La Frontera Inteligente”, es un evento bianual que inició en 2010 como un esfuerzo del sector privado de reactivar el sector económico local y como un escenario en donde se pudieran resaltar las ventajas y aspectos positivos de la ciudad. El primer encuentro fue una iniciativa del empresario José Galicot a la que se unieron importantes empresarios, profesionales y estudiantes, como una respuesta a la difícil situación que se vivía en la ciudad. El evento contó con la presencia de invitados de talla mundial como el Premio Nobel de Economía Robert Aumann y conferencistas internacionales en temas como tecnología, industria, arte, sostenibilidad, turismo y servicios médicos, entre otros.

Los aplausos en la prensa no se hicieron esperar. “Tijuana Innovadora” llenó las portadas de los diarios locales y estuvo en boca de cientos de tijuanaenses que renovaron un espíritu identitario alrededor de su ciudad. Aunque pocos pudieron tener acceso a los eventos centrales debido a sus costos elevados. Para aglutinar a la población alrededor del evento se hizo una invitación a participar de un baile masivo denominado “Pa’bailar Tijuana”. Con una coreografía creada por la compañía local de danza Lux Boreal, cientos de ciudadanos se prepararon durante días para acompañar el baile, el cual sería replicado en distintos escenarios de la ciudad y en otros puntos geográficos del

territorio nacional y fuera de él, al cierre del evento. Así, bajo el lema “Porque Tijuana quiere ser mejor”, plazas, esquinas y parques se llenaron de personas que repitieron la rutina coreográfica.

Simultáneamente a esta campaña, otros actores participaron de la estrategia de comunicación para reconstituir el marco simbólico con que se nominaba al estado y especialmente a la ciudad de Tijuana. La iniciativa “Reacciona Tijuana” hizo parte de las respuestas ciudadanas a la realidad experimentada a partir de la violencia. Se trató de un proyecto privado, de creativos y artistas que se dedicaron a llamar la atención de los tijuanaenses sobre su responsabilidad en lo que sucedía. Por medio de letreros colocados en vallas ubicadas en puntos estratégicos de la ciudad se invitaba a los ciudadanos a reaccionar. La campaña buscaba cimentar una relación diferente con la ciudad a partir de frases como: *Tijuana es la esquina donde rebotan los sueños de un país necesitado de paz, o Yo sí creo en mi ciudad, Tijuana.*²⁷ Frente a la idea del desarraigo como rasgo con el que se ha identificado a los habitantes de Tijuana y del caos asociado a la violencia, este grupo comenzó a fomentar una relación de pertenencia y de involucramiento con lo que sucedía en la ciudad. Sin embargo, el proyecto no pasó de ser una campaña publicitaria que impactó el recorrido de los transeúntes sólo durante algunos meses.²⁸

Además de estas iniciativas, el sector empresarial bajacaliforniano participó constantemente con las distintas autoridades en las reuniones y mesas de seguridad que se llevaban a cabo cada mes a pesar de la renuencia del propio gobernador Elourdy. La importancia de este sector para el crecimiento económico de Tijuana y el estado de Baja California propició que su reclamo tuviera más fuerza que el de otros sectores de la sociedad, como las víctimas de desaparición o de violaciones a derechos humanos, que fueron sistemáticamente ignoradas. Desde 2006 y hasta finales de 2012 el sector empresarial insistió en la presión a las autoridades de los diferentes niveles de gobierno en las reuniones mensuales.

Las reuniones periódicas del sector empresarial, representado por la COPARMEX, buscaban dar seguimiento a los objetivos de seguridad, centrando la atención en las cifras de delincuencia y delitos de alto impacto de la ciudad. El sector privado comunicaba o traía a las mesas de seguridad los testimonios de la ciudadanía que sufrían de violencia y, gracias al alto nivel de desconfianza hacia las instrucciones de procuración de justicia, no se atrevían a levantar una denuncia. En especial, se daba voz a los casos de extorsión a los empresarios y a las maquilas de la ciudad fronteriza. Como resultado de esta coordinación se puso en marcha una estrategia de sectorización y concentración de las acciones de seguridad en la ciudad que tenía como propósito dividirla en cuadrantes geográficamente catalogados de acuerdo con la intensidad de violencia y presencia del crimen organizado. Priorizados los sectores de intervención, las fuerzas policiacas y militares implementaban operativos para dismantelar a los grupos organizados de dichas zonas.

²⁷ Tomado de anuncios publicitarios ubicados en la ciudad.

²⁸ El papel de los artistas e intelectuales puede considerarse tibio en términos de construir cuestionamientos fuertes alrededor de lo que sucede actualmente en la ciudad, e inexistentes respecto de la situación de las víctimas. Tijuana resulta ser para muchos de ellos una marca, una imagen rica en temas y matices estética e intelectualmente atractivos: la migración, la frontera, la presencia del narco, el caos de una explosión urbana acelerada son temas recurrentes en fotografías, puestas en escena y estudios científicos de locales y extranjeros. Sin embargo, aún no asistimos a la emergencia de posiciones que participen desde la reflexión y la creación en la disputa simbólica por la identidad de la ciudad.

Sin embargo, una vez que los índices de violencia comenzaron a disminuir a partir de 2012 y que permanecieron relativamente estables por un tiempo, el interés y presión de la sociedad civil en el tema de seguridad comenzó a diluirse. La misma COPARMEX afirma que el seguimiento a estos temas ha disminuido considerablemente, lo cual ha contribuido al incremento en la criminalidad entre 2014 y 2015. Las juntas de seguridad que se llevaban a cabo al menos una vez al mes durante la época más violenta de la ciudad dejaron de tener el mismo peso dado que los empresarios dejaron de asistir; y a la larga esas juntas dejaron de llevarse a cabo con tanta frecuencia.

En lo que va del 2015, los homicidios dolosos se han venido al alza, al igual que en el resto del país. Esto ha llevado a que el sector privado reconociera, por un lado, lo valioso de su constante cooperación con el gobierno y las instrucciones de seguridad y justicia en el periodo 2007–2012. En segundo lugar, de acuerdo con el actual presidente de COPARMEX Tijuana, Gustavo Fernández, el sector privado no debió de haber dejado de presionar y participar en estas reuniones y reitera la necesidad de retomar a la brevedad esta estrategia.

Gilberto Leyva Camacho, presidente de la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Tijuana, hizo un llamado reciente a las autoridades para fortalecer las estrategias de seguridad y evitar actos delictivos que provoquen un resurgimiento de la violencia. En un comunicado, Leyva Camacho pidió a los tres niveles de gobierno “que se coordinen, porque no queremos vivir otra vez, los ciudadanos de Tijuana y Baja California, la incertidumbre y el temor de hace años” (La Jornada, 7 de abril de 2015).

Cabe mencionar que, además de las estrategias gremiales, los empresarios también han desplegado estrategias individuales y familiares para enfrentar al crimen. Algunos de ellos recibieron de parte del gobierno seguridad pagada con el erario público, otros contrataron servicios de vigilancia privada y “bunkerizaron” sus propiedades, mientras que otros desplazaron su lugar de residencia hacia Estados Unidos al tiempo que mantenían los negocios de este lado de la frontera. Humberto Jaramillo Rodríguez, empresario originario de Tijuana, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) en 2011, explicaba: “En la frontera norte, particularmente en Tijuana, existen 84 empresas japonesas y todos sus ejecutivos viven en los Estados Unidos. California es un estado bonito, con buen clima, pero, sobre todo, es seguro. Todos los días los ejecutivos cruzan la frontera, hacia San Diego, escoltados por varias camionetas” (Mepi, 2011, 31 de junio).

A pesar de la disminución de la presión pública por parte de los empresarios, los gremios aún trabajan conjuntamente con el estado a través de la contratación de servicios por parte de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). En marzo de 2016, la CANACO firmó un convenio para la implementación de los “Botones de Alerta Vecinal”. El proyecto, que tiene una duración de tres años, consiste en la instalación de dispositivos electrónicos en los comercios para avisar a las instituciones policiacas sobre la comisión de delitos en contra de los empresarios y las instalaciones de sus empresas.

Por otro lado, la SSP adelanta convenios con empresas particulares para apoyar en la prevención de los delitos cometidos contra sus instalaciones o sus bienes. Al respecto, pudo encontrarse un acuerdo firmado con el Sindicato Liga de Choferes de Mexicali para la implementación de diversas acciones y programas en materia de prevención social del delito en el estado de Baja Cali-

fornia; y otro con la Cadena Comercial OXXO para la realización e ejecución de labores tendientes a prevenir y combatir delitos de alto impacto que se estén cometiendo en flagrancia en contra de los establecimientos comerciales de OXXO y sus zonas colindantes, ubicadas en el municipio de Mexicali.

Respuestas ciudadanas y mixtas

Comité Municipal para la Prevención de la Violencia (CMPV) (Tijuana)

El Comité fue constituido el 22 de abril de 2013 y articula diversas organizaciones para trabajar de manera coordinada en la prevención de la violencia. Está conformado por universidades locales, gremios empresariales y entidades estatales de seguridad, salud, cultura y desarrollo social. Una de sus primeras tareas fue la realización de un mapeo de las actividades que en materia de prevención social de la violencia realizan sus miembros e identificó 197 en los 10 polígonos de mayor incidencia delictiva de la ciudad. Este diagnóstico ha servido para sentar las bases del Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

Comités ciudadanos de seguridad pública municipales

Después de siete años y medio de no contar con un órgano de esta naturaleza en Tijuana, se instaló en octubre de 2014 este comité de consulta y participación ciudadana en materia de seguridad pública conformado por quince consejeros ciudadanos, nueve gubernamentales y tres representantes de las Delegaciones Municipales de Tijuana, Baja California. El Comité tiene como propósito organizar a la ciudadanía por medio de programas que fomenten su participación en la prevención y el combate a la violencia, a través de iniciativas como Vecino y Comerciante Vigilante y la denuncia ciudadana de carácter anónimo a través del 089.

Por su parte, en Mexicali, el Comité Ciudadano de Seguridad Pública funciona desde 1999 como una instancia colegiada entre cuyas competencias se encuentran ser un órgano colegiado de consulta, análisis y opinión en materia de seguridad pública; emitir opiniones sobre iniciativas de leyes, reglamentos, decretos o acuerdos en este tema; elaborar proyectos o estudios al respecto; presentar opiniones y sugerencias, para la actualización, elaboración y evaluación del Programa Estatal de Seguridad Pública, en lo que corresponde al ámbito municipal, así como sugerir medidas para que guarde estrecha relación con el sistema de seguridad pública local.

En 2015, sin embargo, el Comité denunció la falta de apertura del gobierno municipal para escuchar sus opiniones en temas específicos de implementación de políticas de seguridad federal en el municipio.

Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Baja California

Es un órgano consultivo de colaboración institucional y participación ciudadana, que tiene como objetivo vigilar la actuación de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia en el estado. En su creación, el 16 de febrero de 2012, fue presidido por el rector de la Universidad Autónoma de Baja California, el Dr. Felipe Cuamea Velázquez, seguido del Dr. Fernando León García, rector de CETYS Universidad, elegido en abril de 2014. El Consejo elabora proyectos y estudios en materia de seguridad pública, incluyendo un análisis anual sobre percepción y victimización ciudada-

na, así como sobre los principales efectos sociales de la criminalidad. Igualmente, participa en la implementación y ejecución de programas y acciones en materia de prevención del delito, cuando así sea solicitado por las instancias correspondientes. Los consejeros ciudadanos tienen un cargo honorífico por un periodo de tres años.

Además de los diagnósticos realizados, el Consejo lanzó el Programa Ojo Ciudadano, con el cual se pretendió “...integrar las actitudes, conductas y actividades para la participación de personas, asociaciones e instituciones para una convergencia efectiva entre sociedad civil y gobierno, con el propósito de mejorar sustancialmente la seguridad pública, la prevención del delito y la justicia penal” (Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado de Baja California, 2002a: p. 47).

Seminario Permanente sobre Gobernanza Estratégica en las Políticas de Prevención

Organizado y convocado de manera conjunta por la Secretaría de Gobernación y El Colegio de la Frontera Norte. El Seminario pretende ser un espacio de reflexión y análisis de los principales retos que enfrentan los programas de prevención social del delito y la delincuencia que se están implementando en todo el país, especialmente en la frontera norte de México.

Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) – USAID

Este programa desarrollado en el marco del acuerdo Iniciativa Mérida firmado por México y EEUU en 2007 inició operaciones en febrero de 2012 y finalizó en febrero de 2016, con financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El PCC es operado por la empresa Tetra Tech y su objetivo es fortalecer y promover comunidades residentes a los embates del crimen y la violencia, a través del trabajo en conjunto con los tres niveles del gobierno, la sociedad civil y las comunidades.

El PCC promueve el modelo de desarrollo urbano–social para fortalecer la cohesión social en comunidades específicas, denominadas polígonos, e impulsa la réplica de mejores prácticas a nivel nacional. Las actividades del PCC se llevan a cabo principalmente en las ciudades fronterizas, entre ellas Tijuana, en donde ubican la atención en tres polígonos considerados de alta vulnerabilidad: Camino Verde, Granjas Familiares Unidas y Mariano Matamoros. Dentro de las acciones mediáticas más difundidas de esta intervención se encuentra el programa “Vivamos la Calle”, mediante la cual se pintaron murales en los polígonos elegidos con la participación de jóvenes de las mismas comunidades. Asimismo, se desarrollaron capacitaciones, talleres, rehabilitación de espacios, entre otros.

Programa de Promoción de la Seguridad Ciudadana – PNUD

Este programa se implementó en Ciudad Juárez, Tijuana y Culiacán con el objetivo de contribuir al proceso de construcción de ciudadanía de los y las jóvenes a través de la generación de espacios de participación ciudadana que faciliten la elaboración de propuestas en materia de seguridad ciudadana. Las y los jóvenes que participaron en el proyecto fueron formados en temas de seguridad ciudadana, cultura de paz y no violencia, contraloría y monitoreo social, también adquirieron habilidades prácticas para el desarrollo de diagnósticos y planeación participativa a nivel local.

A partir de los resultados de la evaluación comunitaria, el grupo de jóvenes construyó un Plan de Acción Juvenil en materia de seguridad ciudadana, compuesto por acciones implementadas por ellos mismos y recomendaciones de política pública dirigidas al gobierno municipal. El Plan de Acción Juvenil identificó como problemática el consumo de sustancias entre jóvenes y adultos en la colonia, derivado de la falta de integración familiar y espacios y actividades pudieran realizar actividades recreativas, artísticas o deportivas. En consecuencia, este grupo diseñó e impulsó actividades deportivas y culturales en la colonia, talleres sobre prevención de adicciones con jóvenes y adultos y la rehabilitación de un espacio público abandonado, en coordinación con la regiduría del ayuntamiento, convirtiéndolo en área de juegos.

Comité interreligioso por la seguridad y la paz

Diversas asociaciones religiosas, la Secretaría de Gobierno y la Procuraduría Estatal de Justicia de Baja California firmaron el convenio “Por la Paz y la Seguridad” en octubre de 2014, mediante el cual las partes se comprometen a trabajar juntas por la prevención del delito en el estado. El nuevo comité interreligioso busca fortalecer la seguridad de todos los bajacalifornianos implementando programas que fomenten los valores universales de la seguridad y la paz a través de una cultura de la legalidad en templos, iglesias, sinagogas, mezquitas y salones de reuniones de las diversas religiones en la entidad.

Proyecto RECO

Proyecto de investigación e intervención social en una gallera ubicada en la periferia de la ciudad de Tijuana, espacio utilizado por el llamado *Pozolero* para desaparecer cuerpos. A través del arte se promueve la reflexión, la memoria y la canalización del duelo social. Esta iniciativa es impulsada por la Universidad Autónoma de Baja California a través del Instituto de Investigaciones Culturales IIC-Museo (Reco, 2014).

Reacciona Tijuana

Apoyada por empresas locales y grupos de voluntarios, Reacciona Tijuana es una plataforma de información, conciliación, gestión y análisis que busca despertar en los ciudadanos el interés por mejorar la convivencia y el bienestar de la ciudad, a través de acciones individuales o colectivas. Con medios alternativos y redes sociales como herramientas, fomenta los temas de protección a los grupos más vulnerables, propicia una conciencia ambiental y fomenta el desarrollo social y cultural mediante la participación de individuos comprometidos. El proyecto Reacciona se ha extendido a la región contando con la participación de más de 5 mil miembros, jóvenes en su mayoría. Reacciona Ensenada, Reacciona Tecate, Reacciona Rosarito y Reacciona Mexicali se aglutinan en esta coalición.

Power of Peace Project

Este proyecto implementado en otros lugares del mundo llegó a Tijuana en marzo de 2016 para trabajar con pandillas en la ciudad. La forma de operar de Power of Peace Project es reuniendo a pandillas rivales durante un período de 40 días, con el compromiso previo por parte de todos de frenar la violencia. El programa inició operaciones en Terrazas del Valle, al oriente de la ciudad y continuará en el penal de La Mesa y del El Hongo. En prisiones se ha seleccionado a un grupo de líderes, conformado

por 40 hombres, mientras que en comunidades se ha optado por 100 de los chicos que conforman los equipos deportivos con los que ya han trabajado previamente.

CAVIM – Albergue para mujeres y niños víctimas de violencia intrafamiliar

El Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar en Mexicali plantea un programa de internación de tres meses para mujeres y niños víctimas de violencia intrafamiliar, con el que se espera desactivar los patrones de violencia aprendidos en el hogar y fortalecer el empoderamiento de la mujer en su proyecto de vida. El CAVIM perteneció hasta junio de 2012 al DIF Municipal de Mexicali y a partir de entonces su sustento ha sido asumido por una asociación civil que funciona como patronato. El Centro presta servicios educativos para las mujeres y sus hijos, y ha generado algunas alianzas empresariales para ofrecer posibilidades de vinculación laboral a las usuarias una vez que han terminado el Programa.

Albergues para migrantes

La Casa del Migrante en Tijuana (Centro Scalabrini) fue fundada el 4 de abril de 1987 con la intención de brindar atención humanitaria integral a la población migrante más pobre, ofreciendo servicios de primera necesidad. Desde entonces la Casa del Migrante ha recibido a más de 240,000 migrantes provenientes de los diferentes estados de la República Mexicana (la gran mayoría), Centroamérica y de otros países latinoamericanos. Según su página de internet, en los últimos 5 años, alrededor del 85% de sus huéspedes han sido migrantes deportados de los Estados Unidos.

Además de esta casa, existen en el estado al menos otras quince organizaciones que prestan servicios de apoyo y albergue a migrantes como el Albergue Juvenil del Desierto, Albergue Mana, Albergue San Vicente, Ángeles sin Fronteras, Casa Beato Juan Diego, Casa Betania, Casa del Migrante de Nuestra Señora de Guadalupe, Casas YMCA para menores migrantes y el Centro Madre Assunta.

Centro Binacional de Derechos Humanos

Esta iniciativa tuvo su principio en un trabajo que desarrolló Víctor Clark Alfaro entre 1989 y 2002 en el penal de Tijuana, documentando casos de tortura y otras violaciones a los DDHH. Además de presentar informes en materia de migración, el Centro apoya poblaciones vulnerables en el estado como indígenas, población LGTTTBI, familiares de desaparecidos, entre otros.

Red Iberoamericana Pro Derechos Humanos

Esta Red se plantea luchar por la educación, capacitación y defensa efectiva de los derechos humanos LGTTTBI en la ciudad de Tijuana. La Red actúa a través de capacitaciones, eventos culturales y académicos, manifestaciones en la vía pública, marchas y diagnósticos sobre la situación de la población LGTTTBI en el estado. En enero de 2015, ante una oleada de muertes violentas de mujeres, la Red solicitó a la Comisión Nacional para Atender, Erradicar y Prevenir la Violencia contra la Mujer (CONAVIM) la declaratoria de alerta de género en Baja California, tras lo cual la Secretaría de Gobernación ordenó la creación de un grupo de trabajo con representantes de organizaciones de la sociedad civil para analizar la situación. Con el propósito de atender estas solicitudes, el gobierno estatal y la

Red firmaron un acuerdo en mayo de 2016 mediante el cual se instalaron cuatro mesas de trabajo para dar seguimiento a las 14 recomendaciones que emitió SEGOB.

Asociación Unida por los Desaparecidos de Baja California

Después de la separación que sufriera la Asociación Ciudadana contra la Impunidad en 2011, Fernando Ocegueda Flores, padre de un joven desaparecido en Tijuana, fundó esta nueva organización con el objetivo de acompañar a otros familiares y promover la búsqueda de sus seres queridos. UDBC elabora análisis e investigaciones que permiten ubicar lugares de entierro y fosas clandestinas para la exhumación de restos humanos en colaboración con las autoridades federales. Asimismo, promueve el acompañamiento de los casos de familiares desaparecidos tanto a nivel estatal como federal.

Asociación Esperanza contra las Desapariciones Forzadas y la Impunidad

Fundada en 2001 por familiares de personas desaparecidas de Mexicali y acompañadas por un asesor legal, la Asociación se propone: impulsar el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos; luchar permanentemente contra la impunidad; exigir a las autoridades, el respeto al Estado de derecho y la existencia del Estado como organismo rector para estar inmersos en él; buscar la coadyuvancia de todos los niveles gubernamentales a efecto de luchar en contra de la práctica de la desaparición forzada de personas.

Comisión Ciudadana de Derechos Humanos del Noroeste A. C.

CCDH es una OSC creada sin fines de lucro que tiene como propósito promover la defensa, protección y difusión de los derechos humanos de la población en general con perspectiva de género así como documentar casos individuales y colectivos sobre la presunta violación de los derechos humanos cometidos en territorio nacional y en el extranjero, gestionarlos y canalizarlos para su debida atención y solución ante las instancias locales, nacionales e internacionales correspondientes, públicas y privadas, de acuerdo con las normas que existan en la materia.

Los beneficiarios directos de la CCDH son víctimas de violación a los derechos humanos y sus familiares, en la modalidad de: desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes; detención arbitraria, allanamientos, cateos ilegales y violaciones al debido proceso; miembros de comunidades indígenas a las que la Comisión ha apoyado y asesorado; así como servidores públicos y asistentes a eventos de capacitación impartidos en materia de derechos humanos.

Grupos de autodefensas civiles

Como respuesta a la criminalidad, especialmente al robo y la extorsión, algunos habitantes de zonas urbanas y rurales de Mexicali han conformado grupos de autodefensa civil bajo el nombre “Movimiento Civil por la Seguridad y la Paz de BC”. Con mantas advierten: “Tú ratero, no eres bienvenido aquí”, “Tú, policía no eres bienvenido aquí, vienes a extorsionar a los automovilistas”. Para los dos se advierte: “Atente a las consecuencias”. Según reporta la prensa (Excélsior, 2014, 19 de marzo), estos grupos operan desarmados, aunque sus líderes no descartan que en un futuro —y en caso de que la

situación de inseguridad se mantenga en los mismos niveles o registren un incremento— recurran al uso de armas.

Respuestas específicas en la atención a víctimas

El marco legal de atención a víctimas en Baja California

En 2003, el gobierno de Baja California sancionó la Ley de Atención y Protección a la Víctima o el Ofendido del Delito para el Estado de Baja California, con el objeto de establecer los derechos y las medidas de estos sujetos jurídicos. La ley hace la distinción entre víctima y ofendido, siendo la primera aquella persona “titular del bien jurídico tutelado que haya sufrido directamente alguna afectación en su persona con motivo de la comisión de un delito o conducta atribuible a un adolescente y que se encuentre tipificada como delito por las leyes estatales” (artículo 2); y el ofendido es aquel que ha sufrido un daño indirectamente por los mismos motivos.

La ley indica que la atención a las víctimas debe hacerse a través de la Procuraduría General de Justicia del Estado, complementándose con los servicios del Sistema Estatal de Salud y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. Asimismo, establece una serie de derechos para las víctimas entre los cuales destacan recibir asesoría jurídica, atención médica, psicológica y psiquiátrica de urgencia, a que se le repare el daño sufrido, a hacer presencia en los actos derivados del proceso penal y a coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación. Al mismo tiempo, la ley establece como obligaciones para el Ministerio Público otorgar las medidas de atención a las víctimas una vez abierta la averiguación previa, remitiéndolas a la Dirección de Atención a Víctimas y Testigos de la PGJE (DAVT) así como recabar las pruebas suficientes para demostrar el daño causado a la víctima. El incumplimiento de estas funciones implica multas y sanciones disciplinarias.

Este marco normativo, que para su momento se perfilaba como de avanzada, fue quedando corto para responder a las condiciones de la violencia que experimentó el estado de Baja California en años posteriores a su implementación. Asimismo, dado el poco interés político en el tema de las víctimas, muchos de sus postulados no lograron concretarse en acciones de las instituciones responsables. Por una parte, el enfoque hacia la víctima en el Ministerio Público continúa siendo un decreto más que una realidad, situación que se ve reflejada en la denuncia constante del maltrato que reciben los denunciantes por parte de esta instancia (Robledo, 2013). Por otra parte, la víctima aún no se ha posicionado como sujeto en el ámbito judicial.

De igual forma, la ley no tiene en cuenta los casos de violación a los derechos humanos, restringiéndose al delito como la única fuente de violencia y desdibujando con esto la responsabilidad del estado como posible perpetrador del daño y la necesidad de reparación especial para este tipo de víctimas. Además, no establece atención psicológica a largo plazo y otros tipos de reparación moral como la recuperación de la memoria, el derecho a obtener perdón y las garantías de satisfacción y no repetición.

Diez años después de entrada en vigencia esta ley, y atendiendo al llamado del gobierno federal a armonizar las leyes locales con la recién sancionada Ley General de Víctimas (LGV, 2013), la diputada Nancy Sánchez lanzó al pleno del Congreso el proyecto por el cual se pretendía crear la Ley Estatal de Atención a Víctimas para Baja California. El proyecto presentado buscaba ampliar

los derechos de las víctimas, sujetándose a principios fundamentales de los derechos humanos e incluyendo medidas de ayuda, asistencia y atención para auxiliar a la víctima en el restablecimiento de sus derechos. Asimismo establecía medidas de reparación integral, incorporando un enfoque transversal y diferencial acorde a las necesidades de las poblaciones más vulnerables (Sánchez, 2013) y promovía la creación de la Comisión Estatal de Atención a Víctimas, como el órgano ejecutivo encargado de hacer cumplir la ley. En general se trataba de una réplica casi exacta de la LGV. Sin embargo, esta iniciativa fue otra de las cerca de 50 propuestas vetadas contabilizadas al término del mandato del entonces gobernador del estado, José Guadalupe Osuna Millán.

Una vez vetado el proyecto por parte del ejecutivo, la propuesta se congeló en el Congreso hasta que, en mayo de 2014, la AUDBC se acercó para entablar un diálogo en torno al tema. La Asociación de familiares de desaparecidos había iniciado meses atrás un proceso de redacción de un proyecto de ley ciudadano con el apoyo de académicos,²⁹ asesores legales y expertos en atención a víctimas. En julio de 2014 este equipo presentó a la opinión pública y al Congreso del Estado el proyecto de Ley de Víctimas para el Estado de Baja California que buscaba subsanar el rezago presentado por la entidad para la armonización de la LGV.³⁰

El proyecto presentado por la Asociación buscaba una ley con origen ciudadano, que tomara en cuenta la experiencia de los bajacalifornianos afectados por algún tipo de delito o violación a los derechos humanos (AUDBC, 2014a). Pretendía superar la ambigüedad de la ley presentada por la diputada Sánchez, formulando definiciones mucho más centradas en la realidad local e indicaba la necesidad de ser específicos en las responsabilidades de las entidades estatales encargadas de hacer cumplir la ley y definir sanciones. Además, promovía una reflexión en torno a la sostenibilidad temporal y presupuestal de su implementación, definiendo términos para un ejercicio justo y equitativo de la atención, la ayuda y la reparación a las víctimas (AUDBC, 2014b).

Esta no era la primera vez que los familiares de desaparecidos participaban en un proceso de cabildeo en el Congreso del Estado. En el año 2012, el presidente de la AUDBC, Fernando Ocegueda Flores, acompañó la iniciativa³¹ que buscaba modificar los artículos 661 y 697 del Código Civil de Baja California, referentes a la declaración de ausencia y presunción de muerte.

Según el Código Civil de Baja California antes de la reforma de 2012, cuando una persona desaparecía y se ignorara su paradero, un familiar podía presentar ante un juez la petición de presunción de ausencia (Art. 649, Código Civil). El desaparecido era citado por edictos publicados en

²⁹ Tuve la oportunidad de participar en este equipo de trabajo, que se dedicó a hacer una revisión de otras leyes nacionales e internacionales y sobre todo a reflexionar en torno a las necesidades locales de las víctimas, con el propósito de promover una ley que respondiera a las condiciones del contexto local.

³⁰ La Asociación propuso al Congreso realizar un foro en el cual se debatiría la ley. Este foro, que tuvo lugar el 29 de agosto de 2014, decepcionó al equipo ciudadano que se había dado a la tarea de redactar la ley, debido a la falla en la convocatoria que terminó promoviendo un foro de funcionarios públicos y poca representación de la sociedad civil. Además, el evento fue interrumpido sin cumplir la agenda propuesta y no se llevó a cabo la discusión plenaria. Tampoco se obtuvieron los resultados de este encuentro, tal como se había prometido por parte del Congreso a los asistentes. A dos meses de cumplido el foro, momento en que se escribe este documento, el Congreso aun no hacía pronunciamiento alguno sobre el tema.

³¹ Fueron dos las iniciativas que presentaron los legisladores para realizar estas modificaciones. Los diputados Ricardo Magaña y José Máximo García presentaron —cada uno por su lado— proyectos de reforma que fueron sintetizados en el dictamen N.40 de la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso, dando pie a la reforma del Código Civil el 8 de febrero de 2012.

diarios locales durante un plazo de seis meses. Si no se presentaba, era posible declarar su ausencia dos años transcurridos después de este procedimiento. Al mismo tiempo, la ley indicaba que una persona podía declararse ausente “en caso de incendio, terremoto, catástrofe aérea o ferroviaria, si existe fundada presunción de que se encontraba allí” o “en caso de guerra, buque que naufrague o al verificarse una inundación u otro siniestro semejante” (Art. 705, Código Civil).

Por su parte, la presunción de muerte se otorgaba transcurridos seis años desde la declaración de ausencia y para aquellos “individuos que hayan desaparecido al tomar parte en una guerra, o por encontrarse a bordo de un buque que naufrague, o al verificarse una inundación u otro siniestro semejante” bastaría con dos años transcurridos desde su desaparición.

Con la reforma de 2012, los plazos se redujeron a uno y dos años respectivamente. La declaración de ausencia y presunción de muerte es tema de fundamental importancia para las familias de los desaparecidos, en cuanto proceso práctico que permite resolver cuestiones asociadas a la vida cotidiana reduciendo “la incertidumbre jurídica que orbita sobre el universo de derechos del desaparecido” (Congreso del Estado, 2012: 23).

Sin embargo, presumir la muerte del desaparecido no es un proceso simple; implica un salto significativo en términos simbólicos pues apela a un cambio en la identidad del ausente: el desaparecido es ahora un muerto. No se trata únicamente de un cambio de categoría en el orden de lo legal. En sus testimonios las personas enfrentan un conflicto moral frente al tema de la presunción de muerte debido a la relación emocional que se mantiene con sus seres queridos y la incapacidad de cerrar el duelo en la ausencia de su cuerpo.

La atención a las víctimas en el estado

Uno de los esfuerzos del gobierno estatal por atender a las víctimas de la violencia en Baja California ha sido la puesta en marcha de la Dirección de Atención a Víctimas y Testigos, en 2003. Esta dirección, que cuenta con cinco coordinaciones en el estado ubicadas en Tijuana, Mexicali, Tecate, Ensenada y San Quintín, se propone apoyar a la víctima en la presentación de la denuncia, dar seguimiento a la investigación y al proceso penal, asesorarla jurídicamente, intervenir en momentos de crisis y ofrecer terapias psicológicas individuales y grupales cuando se requiera.

La Dirección asume como víctima a aquella persona que ha sufrido la comisión o la afectación de un delito, tanto en su situación física, como en su patrimonio (López, 2014), así como a los “ofendidos”.

La coordinadora de la Oficina de Atención a Víctimas, Flor Angélica López Guerrero,³² mencionó al respecto en una entrevista que la Oficina busca ofrecer una atención integral e interdisciplinaria gracias al trabajo conjunto que realizan trabajadores sociales, psicólogos y asesores legales.

En términos de atención psicológica se promueven dos tipos de intervención: de primer y de segundo orden. El primero tiene que ver con la intervención en crisis, así como con la asistencia a las víctimas en el momento en que se comete el delito. En este sentido, la Dirección de Víctimas actúa como catalizadora y contenedora del daño en el momento de crisis, coadyuvando con

³² Dirección de Atención a Víctimas y Testigos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California.

el Ministerio Público para precisar la información necesaria en caso de que la víctima desee hacer una denuncia: circunstancia de tiempo, modo y lugar de la comisión del delito pues “Si la persona no está estable, si está en una situación de crisis, difícilmente va a poder iniciarse una carpeta de investigación que sea confiable” (Fino, 2014).

En la atención de segundo orden se valora el estado de la víctima y se propone una intervención de tipo individual, grupal o terapia de juego según se requiera, a través de un modelo de apoyo breve y cognitivo–conductual. El tratamiento de segundo orden concluye con el proceso penal: “Nosotros concluimos, eso no significa que el trauma no se atienda. Cuando decidimos dar un alta estamos hablando de un alta de una persona que ya es funcional, que puede manejar su cotidianidad y que está más fortalecida” (Fino, 2014). Después de este proceso, si existe la necesidad, la víctima es canalizada a otras entidades que brinden asesoría psicológica especializada.³³

Otro tipo de intervención psicológica tiene que ver con la asistencia a la víctima y/u ofendido durante las diferentes etapas del proceso judicial y la preparación previa al juicio oral, a través de recorridos a las salas donde se desahogaran las audiencias con la finalidad de familiarizares con los espacios y disminuir los niveles de estrés que provocan estos procesos.³⁴ En este sentido, los profesionales del área se plantean como propósito que las personas que atienden “dejen de ser víctimas y se conviertan en sobrevivientes (...) que se presenten de una manera firme, de una manera fuerte, a defender lo que es su verdad” (Fino, 2014).

La medición del impacto de estos programas se restringe a una evaluación a través de indicadores de cobertura, y no a diagnósticos más precisos que ofrezcan información a través de modelos no estadísticos. Así, por ejemplo, en el Plan para el Ejercicio Fiscal 2014 presentado por el gobierno estatal se plantean cuatro metas respecto de la atención a las víctimas. La primera es “incrementar la cobertura de los programas institucionales para la protección integral de las víctimas y testigos del delito”, con indicadores como la cantidad de horas en jornada de servicio y horas programas de atención psicológica, jurídica y social (GOB BC, 2024: p. 69). La segunda meta, que es “brindar atención integral en asesoría legal, atención psicológica y trabajo social a víctimas y testigos” (GOB BC, 2024, p. 70), se propone como objetivo 42,400 horas de jornada de servicio para el 2014; y así sucesivamente, cada una de las cuatro metas para 2014 propone indicadores de tipo cuantitativo sobre cobertura para medir el impacto (GOB BC, 2024: p. 70).

Para hacer frente a los diferentes tipos de victimización, la Dirección ha tenido que actualizar la capacidad de sus profesionales de acuerdo con la demanda del contexto. Hoy cuenta con personal especializado en atención a jóvenes, mujeres y niños, dado que la mayor parte de las víctimas que recibe están relacionadas con delitos de violencia contra la mujer, maltrato infantil y violencia

³³ En casos de alteraciones psicológicas que implican la necesidad de intervención de profesionales especializados (como adicciones, violencia intrafamiliar y psiquiatría, entre otros), la Dirección canaliza a la víctima a las instancias correspondientes, ya sean del orden público o civil (como albergues, centros de rehabilitación y centros médicos). Según indicó la directora de la Oficina, se busca que estas instancias estén certificadas para evitar la re victimización de los afectados.

³⁴ La entrada en vigor del Nuevo Sistema de Justicia Penal en Baja California, implementado paulatinamente a partir de 2010, también ha generado nuevas necesidades de intervención por parte del área jurídica de la Dirección. Además de acompañar a las víctimas a las audiencias, se han implementado programas de familiarización (sobre todo de menores) con el ámbito legal, incluyendo visitas a los juzgados y conocimiento previo de los actores involucrados en el proceso penal.

sexual (López, 2014). Sin embargo, los últimos años se han visto en la necesidad de capacitar al personal para atender víctimas de delitos de alto impacto como el secuestro, la desaparición³⁵ y la extorsión: “Vemos que desgraciadamente la violencia va incrementándose, y varía. Si bien, es cierto, manejamos un protocolo o un modelo de atención general, hay ciertas vertientes que se tienen que trabajar según la especialización y según el delito” (Fino, 2014).

El área de trabajo social de la Dirección se encarga de recibir a las víctimas y canalizarlas al servicio que requiera (psicológico y/o legal), mediante la apertura de una ficha de registro; al mismo tiempo, se encarga de hacer visitas domiciliarias para conocer el entorno social de la víctima, rescatar casos que hayan sido abandonados por las mismas y realizar estudios socioeconómicos relacionados con la causa penal.

Las profesionales de la Dirección mencionaron en este punto la necesidad de contar con un fondo de reparación,³⁶ como el que propone la Ley General de Víctimas para subsidiar la reparación de daño y ayudar a los afectados a resolver los retos materiales a los que se enfrentan derivados del hecho que sufrieron, dado que la mayoría de víctimas que son atendidas provienen de poblaciones vulnerables.

El área legal, por su parte, se encarga de acompañar a la víctima en todas las etapas del proceso penal, que incluyen el seguimiento del respeto a sus derechos y la asesoría en cuanto a las consecuencias del otorgamiento del perdón y la reparación del daño.

Dado que la Dirección de Atención a Víctimas trabaja con un modelo integral, las profesionales del área tienen la expectativa de que la Ley de Víctimas, que debe sancionarse en el estado de Baja California, no retroceda en este aspecto. Además de procurar una atención integral, la titular de la Dirección indicó que es necesario seguir trabajando en la sensibilización y capacitación del personal de la Procuraduría, especialmente en los Ministerios Públicos, en un enfoque de atención que se centre en la víctima, a fin de eliminar las formas presentes de victimización que han sido denunciadas en la entidad. Muchas víctimas han sido reticentes en acercarse a la PGJE a pedir ayuda por el trato denigrante que han recibido de Ministerios Públicos y otros servidores que promueven formas de estigmatización y criminalización de quienes se atreven a levantar una denuncia.³⁷

Las víctimas de Baja California atendidas por el gobierno federal

Otro de los modelos de atención a víctimas implementados en Baja California en los últimos años corresponde a la Procuraduría Social de Atención a Víctimas (Províctima), que tuvo oficina regional

³⁵ En el caso de la desaparición, la psicóloga encargada del área, licenciada Verónica Fino, señaló que se capacitaron en temas de tanatología para acompañar el proceso de pérdida relativa a la desaparición, pero que, por las propias condiciones de la ausencia prolongada, muchas familias abandonan los tratamientos.

³⁶ Aunque el Código Penal para el Estado de Baja California (artículos 33 y 34) y la Ley de Atención y Protección a la Víctima o el Ofendido del Delito (artículo 2) señalan el derecho de los afectados a la reparación del daño material y moral sufrido por la comisión de un delito, las profesionales del área de atención a víctimas de la PGJE indicaron que pocas veces este derecho se cumple. Los jueces no han transitado hacia un enfoque centrado en la víctima, primando aún el enfoque penal de castigo a los responsables.

³⁷ El caso de los familiares de desaparecidos es una situación constante. Muchos de ellos denuncian el mal trato recibido en la PGJE y señalan su reticencia a ser atendidos por profesionales de esta institución, dado que en muchos casos se ha podido establecer incluso la participación de funcionarios de la Procuraduría.

en Tijuana entre 2011 y 2013. En esta instancia la víctima y/o el ofendido³⁸ eran atendidos en el área de primer contacto, donde el personal de trabajo social realizaba una entrevista en la cual se recababan sus datos generales y se identificaban las necesidades de atención jurídica, psicológica, médica, de trabajo social o de apoyo en la búsqueda de personas desaparecidas.³⁹ En caso de que la víctima u ofendido requiriera seguimiento específico en alguna de estas áreas se le programaba una cita con el especialista. Cuando la problemática planteada por el usuario requiriera de la vinculación con otras instituciones, se realizaba el enlace con apoyo del área de trabajo social. Un total de siete personas integraban la delegación: una psicóloga y un psicólogo, una abogada, una trabajadora social y un médico, además del subdirector y la delegada.

Cuando Províctima se instaló en Baja California tenía como misión atender a víctimas del fuero federal que hubiesen presentado una denuncia en la Procuraduría General de la República (PGR). En este rubro se atendían en su mayoría casos de responsabilidad laboral o fraude. Pero con el tiempo, la demanda de las víctimas del fuero común empujó a Províctima a ampliar su alcance: “si puedes atender a víctimas del fuero común pues hay que hacerlo, si no es prácticamente victimizarlo”, señaló la titular de la dependencia, María Mayela García, en una entrevista realizada en marzo de 2011 (García, 2011).

Fue así como Províctima entabló una relación de colaboración con la Dirección de Atención a Víctimas del Estado para coadyuvar en casos del fuero común que llegaran a la dependencia federal. De manera particular, en el área pericial, Províctima recibió el apoyo de la oficina estatal, dado que este modelo no contaba con dicho servicio requerido constantemente por el carácter de los casos que atendían. Estas colaboraciones estaban relacionadas especialmente con casos de violencia sexual o trata de personas.

Según García, la mayoría de las víctimas atendidas eran de clase media y baja, y existía una diferencia notable entre las solicitudes de atención dependiendo del sexo: “cuando son mujeres son más dedicadas a darle un seguimiento en lo psicológico, los hombres tienden a buscar más la asesoría jurídica” (García, 2011).

La solicitud de asesoría jurídica se relacionaba, según explicó García, con las barreras que encuentran las víctimas para entender el procedimiento jurídico e intervenir en él: “Por lo general vienen buscando nada más el apoyo jurídico, que les digan cómo pueden acceder ellos al expediente, cómo pueden saber cómo van las investigaciones (...), porque te digo eso es relativamente reciente y los mismos MP's (*sic*) y los jueces muchas veces desconocen; entonces si llegan directamente se topan con la puerta cerrada” (García, 2011).

En este sentido, una de las principales preocupaciones de la titular de Províctima consistía en la necesidad de capacitar al personal de las procuradurías de justicia tanto estatal como federal en los derechos de las víctimas y el trato que debían recibir: “Porque en lo general son las primeras personas que tienen contacto con la víctima, entonces, de la forma en que los traten depende mucho su trauma, incluso si van a coadyuvar o no van a coadyuvar con la investigación, no los culpo de pensar

³⁸ Esta instancia, al igual que el modelo de atención estatal, diferenciaba entre víctima y ofendido, en términos del nivel de victimización (directa o indirecta). Con la entrada en vigor de la Ley General de Víctimas en 2013, los dos entran a ser considerados bajo la denominación de víctimas.

³⁹ Esta área de apoyo a la búsqueda de personas desaparecidas dejó de existir con el cambio de Províctima a la CEAV.

que la procuraduría agrede porque tratan a la víctima como un sospechoso (...) pero lo agreden, lo tratan mal, y esto es parte de lo que quiero platicar con ellos” (García, 2011).

En teoría, el Ministerio Público estaría obligado a informar a la víctima sobre sus derechos y cuando ésta interpusiera una denuncia, remitirla a Províctima para su atención. Pero dado que eso no sucedía, el procedimiento implementado en la delegación de Tijuana iniciaba con una revisión de los libros de la PGR por parte de la abogada, para detectar posibles víctimas que requirieran el servicio. Una vez detectado el caso, se le enviaban a la víctima hasta tres cartas de invitación para acceder a la atención.

En sus escasos dos años de funcionamiento en Tijuana, Províctima logró atender a cerca de 600 personas entre víctimas y ofendidos. Los principales retos que enfrentaba para su trabajo tenían que ver con la falta de coordinación interinstitucional y presupuesto para apoyar las diligencias y superar la atención, orientándose hacia la reparación del daño (García, 2011).

Es importante mencionar que entre la población atendida por esta entidad se presenta una cifra negra considerable (32%). Aunque uno de los principios de la atención de Províctima consiste en acompañar el proceso jurídico de la víctima e invitarla a denunciar, la existencia de una averiguación previa no se impone como una condición para recibir la atención. Esto cambió con la entrada en vigor de la Ley General de Víctimas en 2013, que constriñe la atención a la existencia de una averiguación previa.

Cuando se trata de identificar los tipos de delitos que denuncian las víctimas atendidas por esta dependencia federal, encontramos que 10.7% de los casos son de violencia familiar, 9.3% de responsabilidad profesional, 9% de secuestro, 9% de homicidio, 9% de abuso de autoridad (asociado a violaciones de los derechos humanos), 6.7% de abuso sexual, 6.3% de desaparición de personas y 6% de privación ilegal de la libertad; el 35% restante se distribuye entre delitos como lesiones, incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, violación, extorsión, tráfico de personas, entre otros.

Cerca de la mitad de los delitos atendidos por la delegación regional de Províctima en Tijuana eran del fuero común (48%) y el resto, del fuero federal o no contaban con jurisdicción debido a la falta de denuncia. Estas cifras demuestran cómo la demanda de las víctimas del fuero común, que no había sido absorbida por la Dirección de Atención a Víctimas del Estado, es atendida por el gobierno federal a través de Províctima; especialmente en delitos relacionados con violencia doméstica, y otros de alto impacto como el secuestro, la desaparición y el homicidio, que implican la existencia de una población de afectados con necesidades de atención especiales.

Sin embargo, con la implementación del modelo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en 2013 y el desmantelamiento de los procesos adelantados por Províctima, las delegaciones regionales están orientadas a atender únicamente los casos del fuero federal. En Baja California esta situación ha obligado a que los procesos abiertos del fuero común en la delegación de la CEAV, antes Províctima, se cierren paulatinamente y que se niegue la posibilidad de abrir nuevos expedientes de la jurisdicción local, sin importar la gravedad del asunto. Después de este cambio, la CEAV en Tijuana se dedica a atender principalmente casos de responsabilidad profesional, fraude y algunos delitos de alto impacto que han sido atraídos por la PGR; mientras que las víctimas del

fueron común son canalizadas a la Dirección de Atención a Víctimas del Estado, dado que aún no se cuenta con una entidad autónoma que debe crearse a través de la Ley Estatal de Víctimas, sin promulgarse aún.

La implementación del modelo de la CEAV no implica un cambio en el personal de la oficina ubicada en Tijuana que antes pertenecía a Províctima (que sigue intacto), pero sí transformaciones importantes en los modelos de atención. Durante 2014, debido a la falta de reglamentación y criterios de actuación claros para la aplicación de la LGV, muchos procesos se vieron congelados y otros tardaron en iniciar como el registro de víctimas y el fondo de reparación. Para noviembre de 2014, apenas se estaba iniciando el desarrollo de estos dos elementos clave de la Ley General. Los cambios periódicos sufridos en los últimos años con el montaje y desmontaje de instituciones para atender a las víctimas no han permitido generar políticas de atención sostenidas en el tiempo, de modo que los impactos que hayan podido tener los modelos implementados no pueden medirse a largo plazo. Por otro lado, estos procesos de acomodo han tenido sus consecuencias en la percepción que las víctimas tienen sobre los modelos de atención, pues no hay claridad en los procedimientos debido a las rupturas y cambios en los enfoques que cada entidad creada impone.

Recomendaciones de política pública

Enfoque general de la política pública de seguridad

- Promover la seguridad humana: para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y las libertades, y el responsable cumplimiento de las obligaciones.
- Fortalecer la autoridad civil: y minimizar la participación de la autoridad militar, a partir de la legitimidad política.
- Rendir cuentas: como un principio operativo que asegure el aprendizaje institucional.
- Evaluar: a través de metodologías producidas desde un conocimiento interdisciplinario, desarrollado en procesos de colaboración entre la academia y el sector público.
- Promover la participación ciudadana: desarrollando oportunidades para la colaboración entre instituciones públicas, académicas, privadas y sociales de manera coordinada en torno a la planeación y evaluación de las políticas de seguridad.
- Convocar a diálogos públicos con actores sociales en territorios específicos y sobre temas sensibles de seguridad.
- Reducir el número de funcionarios públicos en los comités y consejos ciudadanos, y procurar los recursos suficientes para el desempeño de su labor.
- Establecer mediciones y diagnósticos de corrupción como parte de la evaluación de las políticas de seguridad.

- Promover evaluaciones externas sobre la implementación de los recursos fiscales aportados por la federación en material de seguridad (Pronapred y FASP).
- Combatir la centralización en la toma de decisiones sobre las prioridades en materia de seguridad.

Prevención

- Controlar las adicciones: las instituciones públicas estatales deben retomar bajo su responsabilidad el tratamiento de las adicciones. Deberán también promover ejercicios de evaluación de las organizaciones civiles que atienden el problema, priorizando la multidisciplinariedad, el enfoque integral y la promoción colaborativa de mejores prácticas.
- Atender a los jóvenes con acciones que articulen familia, escuela y barrio en proyectos de promoción y fortalecimiento de la vida comunitaria.
- Promover la planeación participativa impulsando la articulación de la población de territorios específicos con otros actores sociales como la academia, las iglesias y las organizaciones civiles en procesos de planeación y evaluación de proyectos a largo plazo.
- Atender la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil: dado el lugar primordial que ocupan en la percepción de la violencia estos dos aspectos, disponer de estructuras administrativas para atender a las personas en el nivel municipal, por ser el más cercano a las familias. En este sentido es importante que se fortalezcan las Unidades de Violencia Intrafamiliar de los municipios y su enfoque (centrado en la víctima) sea incorporado en otras unidades de las instituciones policiacas.

Política criminal

- Fortalecer la rendición de cuentas policial: a través de la creación de mecanismos democráticos en los que participe la ciudadanía.
- Desmilitarizar a la policía: Desvinculando a las autoridades militares de acciones policiales.
- Propiciar el acercamiento de las policías municipales a la ciudadanía: promoviendo modelos de reclutamiento en territorio y nuevos enfoques de seguridad ciudadana.
- Racionalizar del uso de la fuerza: respetando los principios y las normas internacionales y nacionales de uso de la fuerza y las armas, que ordenan su empleo mínimo.
- Focalizar políticas locales: en los municipios y en las localidades, evitando la implementación de políticas estandarizadas.
- Fundamentar científicamente la política criminal incluyendo los diagnósticos y modelos de evaluación adecuados.

- Promover la corresponsabilidad binacional frente al problema del crimen organizado: en temas como el intercambio de información, el tráfico de armas, el lavado de dinero y el análisis de contexto de la criminalidad.
- Promover un enfoque de género al interior de las corporaciones policíacas y de seguridad.

Justicia

- Implementar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos para desahogar el sistema penal y promover la resolución pacífica especialmente entre vecinos, familias y comunidades.
- Crear un sistema de investigación y persecución criminal que logre reducir los elevados índices de impunidad.
- Castigar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos cometidas por funcionarios estatales y municipales y reparar a las víctimas.
- Promover la participación de las víctimas en el proceso penal, resguardando en todo caso su integridad, bajo un enfoque de derechos.
- Racionalizar los mecanismos de la justicia penal teniendo en mente siempre el objetivo de la readaptación social.
- Implementar un modelo de evaluación experta internacional a la Procuraduría General de Justicia del Estado en materia de desaparición de personas.
- Evaluar el acceso de las mujeres a la justicia en el ámbito estatal.
- Evaluar la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, priorizando la perspectiva de las víctimas y un enfoque interdisciplinario.

Reparación integral a las víctimas

- Reconocer el problema de la desaparición y generar información confiable para entender la dimensión del fenómeno.
- Promover mecanismos de búsqueda en vida de las personas desaparecidas y garantizar las capacidades de exhumación, inhumación e identificación de restos humanos.
- Aprobar la Ley Estatal de Atención a Víctimas y, a través de ella, crear un organismo autónomo que implemente la reparación integral a las víctimas de delitos de alto impacto y de violaciones a derechos humanos.
- Mantener un modelo de atención integral en la Unidad de Atención a Víctimas de la PGJE que no retroceda en el ánimo de ofrecer a la víctima un proceso completo de reparación del daño.

- Impulsar la formación de profesionales especialistas en atención a víctimas que promuevan cambios metodológicos y de enfoque al interior del ámbito jurídico, de procuración de justicia y de atención integral a las víctimas.
- Construir modelos de reparación flexibles y colaborativos con las víctimas, con un enfoque diferencial e integral.
- Implementar evaluaciones de desempeño de los Ministerios Públicos con la participación de las víctimas.
- Facilitar los acuerdos preparatorios entre autor y víctima, en el caso de la criminalidad leve y mediana.
- Dotar a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de recursos suficientes para el desempeño de su labor y fortalecer su autonomía política.

Reflexiones finales: retos y posibilidades de construcción de una cultura de paz en Baja California

Las violencias que ha experimentado Baja California en la última década no pueden entenderse sin reconocer una historia de colusión y corrupción de las autoridades con los grupos dedicados a los mercados ilegales y a la delincuencia desde hace más de un siglo.

Además de estas acciones que lastiman la democracia, el uso privilegiado de la fuerza por parte de las autoridades no ha tenido los frutos esperados en materia de reducción de índices delictivos. Después de que Baja California fuera presentada como un modelo de seguridad por el presidente Felipe Calderón antes de terminar su mandato, hoy de nuevo asistimos al aumento de delitos que lesionan gravemente la cotidianidad de los ciudadanos e indican la prevalencia de factores de alto riesgo en la región.

Este diagnóstico ha servido para ver que en Baja California conviven múltiples tipos de violencia de ayer y de hoy, relacionados íntimamente con la acción, colusión, o negligencia de las autoridades, en un contexto en que la función pública tiene un carácter patrimonialista y ha permitido el avance de procesos que hoy se acumulan promoviendo espacios de precariedad y vulnerabilidad.

Las violencias menos visibles escalan de manera sostenida, a pesar de que se desconoce la realidad de su tendencia por una cifra negra que, aunque se encuentra por debajo de la media nacional, sigue siendo grave. Problemas como las adicciones, que deberían ser prioritarios en el marco de una llamada “guerra contra las drogas”, son desatendidos por el Estado y privatizados, mientras las violaciones a derechos humanos son cada vez más comunes y se mantienen en la impunidad.

La incapacidad para procurar justicia lesiona gravemente la relación del ciudadano con las instituciones públicas y promueve el delito permitiendo que vuelva a ocurrir. Así mismo intensifica el daño entre quienes han sido victimizados, afectando el pacto social por el cual se sostiene la democracia y la convivencia.

Además de estas dimensiones, es importante señalar la existencia de narrativas que promueven la intolerancia y los valores autoritarios, fortaleciendo la militarización de las autoridades y socavando la legitimidad de las autoridades civiles.

Los ciudadanos en Baja California sólo podrán sentirse seguros en una sociedad que les garantice a todos el debido proceso, que cuente con corporaciones policiacas honestas y confiables y cuyos dirigentes compartan con la ciudadanía el propósito de alcanzar la seguridad sin imponer la fuerza.

Si el gobierno estatal y los gobiernos municipales no enfrentan de manera efectiva el problema de las violencias o si la ciudadanía percibe que estos esfuerzos son insuficientes, es posible que la sociedad exija medios de protección más represivos.

Hablar de paz obligaría a promover mecanismos para que los grupos de la sociedad puedan convertirse en parte del sistema del orden público, disminuyendo la distancia entre la gente y las fuerzas policiacas. Los ciudadanos deben sentirse partícipes del establecimiento de la seguridad y estar en posición de exigir a los representantes elegidos que sean responsables por sus acciones.

La paz puede estar relacionada con las interpretaciones que los ciudadanos hacen de ella, como un estado espiritual satisfactorio. Puede concebirse como una tregua o cese de hostilidades, en concordancia con lo que la teoría de los conflictos ha denominado “paz negativa”. Finalmente, la paz puede resultar de la transformación de los factores estructurales generadores de violencia, es decir la “paz positiva”, que se lograría cuando se modifiquen las causas que generan el conflicto.

Ya que el concepto “paz” depende de circunstancias muy particulares y de lo que se considere necesario en cada ocasión, es pertinente preguntarse si es posible hablar de paz y de cultura de paz en las condiciones actuales de Baja California.

Para muchas personas enfrentar la violencia en este estado fronterizo tiene que ver con una acción diaria de sobrevivencia, de protegerse y proteger a los seres amados del peligro de ser muerto, robado, amenazado o extorsionado, en su contexto más cercano. Ante esto, los ciudadanos promueven estrategias que van desde el cuidado en la movilidad hasta la secularización y bunkerización de su patrimonio, cuando los recursos lo permiten.

La paz puede significar también la derrota del enemigo, comprendida como un factor esencial en las narrativas oficiales de seguridad. La paz como victoria militar o policial puede también ser apropiada por los ciudadanos como la única salida, el “mal necesario” que resulta conveniente para protegerse del peligro. Pero cuando esta solución se revierte en contra de la ciudadanía, el discurso de paz alcanza un carácter paranoide que se vierte contra la población y contra la estabilidad social a largo plazo.

Por otro lado, es importante señalar la relevancia de sujetos y organizaciones que pudiesen ser catalogados como sujetos activos de propuestas de paz: familiares de personas desaparecidas que buscan justicia, organizaciones civiles que defienden los derechos humanos, grupos de mujeres y hombres que exigen la igualdad de derechos para las minorías, asociaciones que arropan a los más necesitados y les brindan protección. Sin estas iniciativas, hablar de paz sería una tarea incompleta. Fortalecer y promover estos procesos tendría que ser un principio fundamental de una cultura de paz.

Por otro lado, habría que pensar en la “paz integral”, que se logra cuando se modifican las causas estructurales que generan el conflicto: “no la paz dictada por el vencedor, sino la paz con justicia... la paz no es la simple ausencia de la guerra, sino que se define con toda exactitud así: obra de la justicia, *opus iustitiae, pax*” (Bobbio, 1992 :78).

En este sentido, habría que preocuparse sobre todo por las consecuencias de la economía del mercado sobre la vida de las personas: en sus efectos sobre la dignidad humana, la cosificación de los cuerpos, la exclusión de comunidades, el despojo y la explotación. Temas que están en el centro de una discusión real sobre paz.

En términos de cómo abordar este concepto tan amplio es necesario ahondar más en la identidad de la paz, la idea de “paz integral”, como sinónimo de “paz positiva” tiene un carácter tan amplio que corre el riesgo de relegarse al cambio estructural de tal grado que se hace imposible alcanzarla.

Podrían ser de mayor utilidad conceptos como el de la paz imperfecta, en la que se reconoce la paz como un fenómeno humano, como un proceso permanentemente inacabado, en el cual se aceptan las contingencias de la paz y se promueve avanzar hacia la conquista de los objetivos posibles, sin renunciar a los deseables, que siguen siendo las guías del camino.

En este sentido, los objetivos principales deberían ser: la atención a la impunidad y la reparación a las víctimas, la promoción de una cultura comunitaria de participación en torno a la seguridad, la disfunción del uso de la fuerza y el fortalecimiento de las autoridades civiles, la defensa y protección de los derechos humanos, la atención a las violencias invisibles y la inclusión de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones y promoción de la paz.

Finalmente, no debe desatenderse el componente subjetivo y las emociones que promueven acciones concretas por parte de los sujetos. Estos factores también son estructurales y pueden generar perturbaciones en la vida colectiva o promover la convivencia.

Baja California se encuentra frente a un reto enorme en términos de promover cambios que impliquen un mejoramiento en las condiciones de vida de sus ciudadanos. Hablar de paz en estas condiciones debe ser una iniciativa de la propia ciudadanía en tanto que en ella radica la fuerza de la democracia. Por su parte, las instituciones públicas deben estar preparadas para responder a la promoción de un nuevo lenguaje que se localice en lo local y en la diversidad y no tanto en las respuestas homogéneas y en el uso de la fuerza como la solución que se impone.

Hablar de paz puede parecer utópico en un contexto en el que los valores autoritarios parecen imponerse y el lenguaje de la erradicación se fortalece. Pero hacerlo justo en este escenario es un reto y un compromiso que debemos asumir todos en el objetivo común de vivir juntos de una mejor manera.

Bibliografía

ASOCIACIÓN Unidos por los Desaparecidos de Baja California (2014a). Comunicado a la opinión pública: “Presentación de la iniciativa ciudadana de ley de víctimas para el estado de Baja California”, 4 de agosto de 2014.

- ASOCIACIÓN Unidos por los Desaparecidos de Baja California (2014b). Proyecto de Ley de Víctimas para el Estado de Baja California.
- ASTORGA, Luis (2003), *Drogas sin fronteras, los expedientes de una guerra permanente*, Ciudad de México, Grijalbo, 2010.
- AZAOLA, Elena (2012), “La violencia de hoy, las violencias de siempre”, *Desacatos*, núm. 40, septiembre–diciembre, pp. 13–32.
- BELLO, Martha Nubia (2005), “Bojayá: la culpa de las víctimas y de los victimarios”, *Desde el Jardín de Freud: Revista de Psicoanálisis*, 5, pp. 242–255.
- BOBBIO, Norberto (1992), “La idea de la paz y el pacifismo”, en: *El problema de la guerra y las vías de la paz*, Barcelona: Gedisa.
- BUTLER, Judith (2010), *Marcos de guerra. Las vidas lloradas*. México, Paidós.
- CAROZZI, M. J. (2006), “Antiguos difuntos y difuntos nuevos. Las canonizaciones populares en la década de los noventa”, en: Semán, P. & Miquez, D. (Ed.). *Entre santos, cumbias y piquetes: las culturas populares en la Argentina reciente*. Argentina, editorial Biblos, pp. 97–110.
- CASTILLO, Gustavo (2011, 8 de mayo), “Operativos conjuntos detonaron homicidios en seis entidades”, *La Jornada*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/05/08/politica/009n1pol>
- CENTRO de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) (2015), *Justicia para adolescentes en México: ¿se garantizan los derechos de los jóvenes?*, México: CIDAC.
- CENTRO Nacional de Memoria Histórica (2014), “Aportes teóricos y metodológicos para la valoración de los daños causados por la violencia”, Colombia, Centro Nacional de Memoria Histórica.
- CIJ, A.C. Tijuana (2011), “Prevalencia del uso de drogas entre pacientes de primer ingreso a tratamiento en el estado de Baja California 1990–2007”. Tijuana, México, Centro de Investigación Juvenil (CIJ). Disponible en: <http://www.cij.gob.mx/RedAtencion/Resumen/9671R.pdf>.
- CONGRESO del Estado (2012), Documento: “Dictamen No. 40 por el que se reforman los artículos 661 y 697 del Código Civil para el Estado de Baja California”, Mexicali, Comisión de Gobernación, Legislación y Asuntos Constitucionales.
- CONSEJO Nacional de Población (2012), Documento: “Ganancia en la esperanza de vida 1990–2012 y principales causas de muerte 2012, en México y las entidades federativas”. Disponible en: <http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Mortalidad>
- DAS, Veena (2008), “Los significados de seguridad en el contexto de la vida cotidiana”, en: *Sujetos de dolor, agentes de dignidad*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, pp. 497–516.
- DE las Fuentes, Gloria Aurora y Lacavex Berumen María Aurora de la Concepción (2015), “Las empresas de seguridad privada y su regulación en Baja California”, *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, Vol. 4, núm. 7. Disponible en: <http://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article/view/34/112>

- DURÍN, Severine (2013), *El desplazamiento interno forzado en México: Un acercamiento para su reflexión y análisis*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Colegio de Sonora, Senado de la República, LXII Legislatura.
- EL Universal (2009). Sicarios fusilan a 17 jóvenes en Ciudad Juárez. Septiembre 3. México. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/624005.html>
- EL Universal (2010). Fusilan a 19 internos en Chihuahua. Mayo 6. México. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/686971.html>
- ESCALANTE, Fernando (2011, enero), “Homicidios 2008–2009: La muerte tiene permiso”, *Nexos*, núm. 397, pp. 36–52.
- FEDERACIÓN Internacional de Derechos Humanos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y Comisión Ciudadana de los Derechos Humanos del Noreste (2014, octubre), “Informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012”, N°642e. Disponible en: http://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_mexique-ld2-1-2.pdf
- FRONTERA (2015, 5 de septiembre), “Autoridades ignoran plagios a migrantes”, disponible en: <http://www.frontera.info/EdicionEnlinea/Notas/Noticias/08092015/1005894-Autoridades-ignorant-plagios-a-migrantes.html>
- FUENTES, David (2007), “Caracterización Social de la Violencia en la Frontera Norte de México: El Caso de Mexicali, Baja California (1999–2004)”, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California.
- GOBIERNO del Estado de Baja California, Secretaría de Planeación y Finanzas (2014), “Identificación de Programas para el ejercicio fiscal 2014”, pp. 66–72. Disponible en: http://om.bajacalifornia.gob.mx/uct/transparenciabc/03_poa/1PGJE/poa_avance_PGJE.pdf
- GONZÁLEZ, José de Jesús (2014, diciembre), “Tráfico de armas: Entorno, propuestas legislativas y opinión pública”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 183. Disponible en: <http://www.casede.org/BibliotecaCasede/Trafico-de-armas-doc-to183.pdf>
- GONZÁLEZ, P. (2009), “La adicción a las drogas ilegales en el estado de Baja California: ¿Integración o rechazo social?”, Universidad Autónoma de Baja California, Secretaría de Salud, *Norma oficial mexicana NOM-028-SSA2-2009 para la prevención, tratamiento y control de las adicciones*, Mexicali, México, Secretaría de Salud–CONADIC.
- GONZÁLEZ, P., *et al.* (2006), “Estudio sociológico de los factores de riesgo asociados a entornos de conflicto y conducta antisocial: el caso de Baja California, 2006”, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California. Mexicali, B.C.
- GUERRERO, Eduardo (2011, junio), “La raíz de la violencia”. *Nexos*, núm. 402, pp. 30–45.
- HERÁNDEZ, Emilio (2001, marzo), “Globalización y segregación urbana en Tijuana, Baja California”, *Comercio Exterior*, pp. 234–242.
- HERAS, Antonio (2005), “La M en Baja California”, *Contralínea*, disponible en: http://www.bcalifornia.contralinea.com.mx/archivo/2005/diciembre/htm/lam_enbc.htm

- HOPE, Alejandro (2013), “Violencia 2007–2011. La tormenta perfecta”, *Nexos*, versión en línea, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15547>
- INEGI (2014, 23 de julio), Boletín de prensa núm. 301/14, “En 2013 se registraron 22 mil 732 homicidios”. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/Comunicados/Especiales/2014/julio/comunica3.pdf>
- INEGI (2014), “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), Tabulados básicos”. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2014/default.aspx>
- INEGI (2015), “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental: Principales resultados”. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/doc/encig15_principales_resultados.pdf
- KESSLER, Gabriel (2009), *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- LEÓN, J. (2012), “El tráfico de anfetaminas: Asia–México–Estados Unidos”, en: Aguayo & Benítez, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, México, CASEDE, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- MEPI (Periodismo de Investigación y estudiantes de periodismo del Tecnológico de Monterrey) (2011, 31 de junio), “Desplazarse o morir: Empresarios mexicanos migran por violencia e inseguridad”, *Mexodus*, Disponible en: <http://mexodus.borderzine.com/business/desplazarse-o-morir-empresarios-mexicanos-migran-por-violencia-e-inseguridad/>
- MERINO, José (2011), “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición”, *Revista Nexos*. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=14319>
- MONSIVAÍS, Alejandro (2002), “La democracia ajena: Jóvenes, socialización política y constitución de la ciudadanía en Baja California”, *Series Other Research Work*, San Diego, Center for U.S.–Mexican Studies UC San Diego.
- MORENO Mena, José Ascensión y Niño Contreras, Lya (2013), “Una mirada hacia las organizaciones civiles de apoyo al migrante en Baja California y Sonora”, *Región y sociedad*, año XXV, no. 57, pp. 61–96.
- OBSERVATORIO Virtual (2016), “Incidencia Delictiva, Marzo, 2016, Estado de Baja California”. Disponible en: http://www.insightcrime.org/images/PDFs/2016/OV_BAJACALIFORNIA_marzo_2016.pdf
- OFICINA de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC) (2010, 3 de junio), “La delincuencia organizada se ha globalizado convirtiéndose en una amenaza para la seguridad”, boletín de prensa, UNODC.
- ORGANIZACIÓN de las Naciones Unidas, ONU, (2011), “Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias”, México. Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/paises/espana/victimas-de-la-guerra-civil-y-del-franquismo/informe-del-grupo-de-trabajo-de-naciones-unidas-sobre-desapariciones-forzadas/>

- OVALLE, L. (2009), *Engordar la vena: discursos y prácticas sociales de los usuarios de drogas inyectables en Mexicali*, México, Centro de Investigaciones Culturales–Museo, Universidad Autónoma de Baja California.
- PADGETT, Humberto (2015, 24 de junio), “Así fue la victoria de “el chapo” contra los hermanos Arellano Felix”, *SinEmbargo*. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/24-07-2015/1415627>
- PEDRAZA, I. (2010, Octubre 24), “Habrá una muerte por cada tonelada de droga decomisada: amenazan sicarios de Tijuana”, *Milenio*. México. Disponible en: <http://www.larednoticias.com/noticias.cfm?n=53334>
- PIERRE–MARC René, (2015, 14 de mayo), “San Quintin, caso visible de violación a DH: Amnistía”, *El Universal*. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2015/san-quintin-caso-visible-de-violacion-a-dh-amnistia-1100054.html>
- PROCURADURÍA General de la República (PGR) (2008), “Tráfico de Armas México–USA”, PGR, México. Disponible en: http://archivo.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/tráfico_d...pdf
- REDACCIÓN El Universal (2006, 1 de diciembre), “Felipe Calderón: discurso completo en el auditorio”, *El Universal*. Disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/391513.html>
- REDACCIÓN La Jornada Baja California (2015, 7 de abril), “Preocupa a Canaco resurgimiento de violencia”, *La Jornada Baja California*. Disponible en: <http://jornadabc.mx/tijuana/07-04-2015/preocupa-canaco-resurgimiento-de-violencia>
- REDACCIÓN SinEmbargo (2014, 1 de noviembre), “La esposa de “Kiko” Vega le sale cara a BC: gasta más durante viajes que el Gobernador”, *sin embargo*. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/01-11-2014/1157925>
- REDACCIÓN SinEmbargo (2015, 19 de mayo), “Violencia repunta en BC y deja 215 ejecutados en 2015; niños mueren en enfrentamientos”, *sin embargo*. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/19-05-2015/1348870>
- ROBLEDO, Carolina (2013), *Drama social y política del duelo de los familiares de desaparecidos en el marco de la Guerra contra el Narcotráfico: Tijuana, 2006–2012*. Tesis doctoral, El Colegio de México.
- ROBLEDO, Carolina (2014a), “La ley de Víctimas y sus laberintos: ¿atrapados en letra muerta?”, *Memorias del VI Congreso Internacional de Sociología*, Universidad Autónoma de Baja California.
- ROBLEDO, Carolina (2014b), “Looking for Pozolero’s traces. Identity and liminal condition in War on Drug’s disappearances”, *Frontera Norte*, N. 58, julio–diciembre, p. 5–23.
- ROJAS, E. *et al.* (2011), “Revisión sistemática sobre tratamiento de adicciones en México”, *Salud Mental*, vol. 34, no. 4, julio–agosto, pp. 351–365.
- SALINAS, Arturo (2014, 19 de marzo), “Grupo de autodefensa brota en Mexicali, por ahora desarmado”, *Excélsior*. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/19/949431>
- SÁNCHEZ, Vicente (2011), “Tijuana: violencia e inseguridad en una ciudad abierta de una frontera sujeta a control”, en: Valenzuela, Alonso (coord.), *Ciudades seguras: cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio*, pp. 142–155.

- SÁNCHEZ, Vicente (2013), “Violencia e inseguridad en Baja California al inicio del siglo XXI”, en: Sánchez, Vicente (coord.), *Violencia e inseguridad en los estados fronterizos del norte de México en la primera década del siglo XXI*, México, Red Regional de Investigación en Seguridad y Desarrollo Social, pp. 35– 56.
- SANDOVAL, Francisco (2011, 4 de julio), “Hank Rhon, una historia de acusaciones”, *Animal Político*. Disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2011/06/hank-rhon-una-historia-de-acusaciones/>
- SASSEN, Saskia (2003), *Contrageografías de la globalización: Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*, Madrid, Traficantes de sueños.
- SCARONE, Mireya (2014), “Violencia laboral intramuros. Hostigamiento sexual y otras formas de violencia contra la mujer en las maquiladoras de Sonora y Baja California”, *Región y sociedad*, número especial 4, pp. 129–154.
- SECRETARÍA de Salud (2010), Informe 2009 del Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (SISVEA), Dirección General de Epidemiología, México, D.F.
- SECRETARÍA de Salud (2011), “Manual de Prevención Comunitaria de los Centros Nueva Vida” 2da. Edición, México, Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones.
- SECRETARÍA de Salud (2013), Informe 2012 del Sistema de Vigilancia Epidemiológica de las Adicciones (SISVEA), Dirección General de Epidemiología. México, D.F.
- SECRETARÍA del Trabajo y Previsión Social (2014), Información Laboral (octubre). Disponible en: http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/conoce/areas_atencion/areas_atencion/web/pdf/perfiles/perfil%20baja%20california.pdf
- SOUSA. M. (2000), “La deficiencia formativa del personal de salud y la terapéutica de las adicciones”, *Revista Mexicana de Prevención y Readaptación Social*. No. 8, pp. 99–106.
- TRUJILLO, Gabriel (1999), *Baja California, ritos y mitos cinematográficos*, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California.
- TURATI, Marcela (2011), *Fuego cruzado: Las víctimas atrapadas en la guerra del narco*. México: Grijalbo.
- VALENZUELA, José Manuel (2009), Valenzuela, José Manuel, (2009), *El futuro ya fue: socioantropología de l@s jóvenes en la modernidad*. Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- VELASCO, Laura (2000), “Migración, género y etnicidad: mujeres indígenas en la frontera de Baja California y California”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 62, No. 1, enero–marzo, pp. 145–171.
- VILLATORO, J. et al. (2009), “Encuesta de estudiantes de la Ciudad de México 2006. Prevalencias y evolución del consumo de drogas”. *Salud Mental*, Vol. 32, No. 4, julio–agosto, pp. 287–297.
- ZETA (2012, 31 de mayo), “Del CAF, falta ‘El Ingeniero’”, *Zeta*. Disponible en: <http://zetatijuana.com/2012/05/31/del-caf-falta-el-ingeniero/>
- ZETA (2015, 12 de marzo) “Menos decomisos, más droga en las calles”, *Zeta*. Disponible en: <http://zetatijuana.com/2015/03/12/menos-decomisos-mas-droga-en-las-calles/>

ZETA (2015, 5 de noviembre), “Ley que respalda los Derechos de los Migrantes en BC, Zeta, Disponible en: <http://zetatijuana.com/2014/11/05/ley-que-respalda-los-derechos-de-los-migrantes-en-bc/>

ZETA (2016, 15 de febrero), “Corporaciones mafiosas en BC”, Zeta. Disponible en: <http://zetatijuana.com/2016/02/15/corporaciones-mafiosas-en-bc/>”

ZETA (2016, 25 de mayo), “Revela ‘El Peter’ estructura del CJNG en Tijuana”, *Zeta*. Disponible en: <http://zetatijuana.com/2016/05/25/revela-el-peter-estructura-del-cjng-en-tijuana/> en mayo de 2016

Entrevistas

LÓPEZ, Flor Angélica (2014), titular de la Dirección de Atención a Víctimas y Testigos. Entrevista realizada el 9 de octubre de 2014 en las instalaciones de la Dirección.

FINO, Verónica (2014), encargada del área de psicología de la Dirección de Atención a Víctimas y Testigos. Entrevista realizada el 9 de octubre de 2014 en las instalaciones de la Dirección.

GARCÍA, María Mayela (2011), entrevista realizada el 23 de marzo en una cafetería en la ciudad de Tijuana.