

Abelardo Rodríguez Sumano

Profesor-Investigador del Centro de Estudios sobre América del Norte del Departamento de Estudios del Pacífico y Profesor del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades en los niveles de licenciatura, maestría y doctorado. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, Nivel II. Doctor en Relaciones Internacionales y Políticas Comparadas por la Universidad de Miami, donde también estudió Historia. Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Escuela de Servicio Exterior Edmund A. Walsh de la Universidad de Georgetown, Washington, D.C. Cuenta, además, con estudios de Postgrado en Relaciones Internacionales y América Latina por la Universidad de California, Berkeley y es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Conferencista en varias partes del mundo, ha realizado investigación en Europa, Asia y en el hemisferio occidental. En México ha impartido cátedra en ambas cámaras del H. Congreso de la Unión y organizado seminarios nacionales e internacionales. Ha sido profesor huésped en la Universidad de California, *Study Abroad Program*; en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV) de la Armada de México; y en el Colegio de la Defensa, entre otras instituciones. Es autor de numerosos libros y artículos especializados. Miembro activo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE).

Seguridad y justicia en Jalisco

ESCENARIOS Y PROPUESTAS

El libro *Seguridad y Justicia en Jalisco*, publicado por la Universidad de Guadalajara y el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE), cuyo trabajo editorial estuvo a cargo de dos prestigiados académicos, Marcos Pablo Moloeznik y Abelardo Rodríguez Sumano, es una obra necesaria y urgente. Tiene como ventaja que la mayoría de las contribuciones están escritas por especialistas jaliscienses.

La obra está integrada por 25 colaboraciones divididas en cinco apartados temáticos. La gran mayoría de los autores se identifican con las teorías de la seguridad multidimensional e integral, que sostiene que los fenómenos de violencia, crimen y delincuencia se basan en estructuras de desigualdad socioeconómica, contextos de pobreza, marginalidad y débil cohesión social. Esta interpretación también lleva a sostener que las instituciones gubernamentales tienen notables carencias, entre ellas la falta de profesionalidad de los funcionarios públicos, la corrupción, la opacidad y la falta de transparencia y ausencia de planificación y de administración de los presupuestos públicos.

En suma, esta obra presenta de manera implícita los escenarios posibles para Jalisco: un aumento de la violencia que obligaría a las fuerzas federales a encabezar el esfuerzo de contención del enemigo o, por el contrario, que los líderes de Jalisco asuman la realidad, sean conscientes de la magnitud del fenómeno de la (in)seguridad, e implementen las reformas necesarias. Esta publicación hace recomendaciones concretas, da herramientas, insumos e información para entender la crisis de seguridad que se puede estar gestando. Corresponde a la sociedad y a los gobernantes que lo utilicen para armar una agenda nueva de seguridad.

Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada
Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE)



Seguridad y justicia en Jalisco
ESCENARIOS Y PROPUESTAS

Marcos Pablo Moloeznik Abelardo Rodríguez Sumano [COORDINADORES]

Seguridad y justicia en Jalisco

ESCENARIOS Y PROPUESTAS

Marcos Pablo Moloeznik
Abelardo Rodríguez Sumano

COORDINADORES

Marcos Pablo Moloeznik

Profesor-Investigador Titular del Departamento de Estudios Políticos en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Cuenta con la distinción de Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT México. Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, España. Autor de tres obras y más de 50 capítulos de libros. Ha sido profesor huésped de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín, Alemania; Nacional de Rosario, Buenos Aires y El Salvador, Argentina; Alcalá, España; Leiden, Holanda; y, Varsovia, Polonia. Asimismo, ha sido profesor invitado del Colegio Interamericano de Defensa, Washington, D.C., del Colegio de la Defensa Nacional de Honduras, y del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo, Italia. Difusor del Derecho Internacional Humanitario, Comité Internacional de la Cruz Roja, Delegación Regional para México, América Central y Cuba. Recientemente, obtuvo la *Condecoración Gran Cruz de Caballero de Santiago*, otorgada por la Asociación Nacional de Guardias Civiles *Marqués de las Amarillas* de España, fundamentado en su trabajo tanto profesional como personal en defensa de los derechos humanos y por la paz, por su apoyo incondicional a las víctimas y a sus familiares. Miembro activo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C. (CASEDE).

Seguridad y justicia en Jalisco

Escenarios y propuestas

Seguridad y justicia en Jalisco

Escenarios y propuestas

Marcos Pablo Moloeznik
Abelardo Rodríguez Sumano
(Coordinadores)





La presente publicación “Seguridad y justicia en Jalisco. Escenarios y propuestas”, es financiada por el Proyecto número 4233, del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL), México.

Esta obra es de libre acceso por ser producto de un proyecto de investigación, con la sola condición de ser citada en caso de utilizarse dicho producto.

Primera edición 2016

D.R. © 2016, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco (COECYTJAL)

D.R. © 2016, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (CASEDE)

D.R. © 2016, Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades
Coordinación Editorial
Juan Manuel # 130, Zona Centro
44100 Guadalajara, Jalisco, México

Visite nuestro catálogo en <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/>

ISBN: 978-607-9490-19-5

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

Contenido

| | |
|---|----|
| Prólogo | 9 |
| <i>Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla</i> | |
| Presentación. Jalisco en la encrucijada de la seguridad | 13 |
| <i>Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada</i> | |
| Estudio introductorio | 17 |
| <i>Marcos Pablo Moloeznik y Abelardo Rodríguez Sumano</i> | |

1. VISIÓN ESTRATÉGICA Y ASUNTOS CRÍTICOS

| | |
|--|----|
| Capítulo I. Jalisco, historia, sociedad y política: hacia una seguridad integral | 35 |
| <i>Abelardo Rodríguez Sumano</i> | |
| Capítulo II. Retos y perspectivas de la seguridad pública y la justicia penal en Jalisco | 62 |
| <i>Jorge Alejandro Góngora Montejano</i> | |
| Capítulo III. El diseño del entorno urbano para inhibir el delito y fomentar la seguridad ciudadana en las ciudades del estado de Jalisco | 78 |
| <i>Verónica Sánchez García</i> | |
| Capítulo IV. Seguridad metropolitana ¿avanzamos o no avanzamos? | 94 |
| <i>David Mora Cortés</i> | |

2. VIOLENCIA Y DELITOS DE ALTO IMPACTO

| | |
|---|-----|
| Capítulo V. Homicidios en México. Jalisco en el mapa de la violencia | 107 |
| <i>Ulises Vargas Gutiérrez</i> | |
| Capítulo VI. La violencia en Jalisco: análisis de los delitos de alto impacto, 2001-2015 | 122 |
| <i>Radamanto Portilla Tinajero</i> | |

| | |
|--|-----|
| Capítulo VII. Los desaparecidos y la desaparición forzada en Jalisco | 138 |
| <i>Carmen Chinas Salazar</i> | |
| Capítulo VIII. El secuestro en Jalisco. Notas aproximativas | 159 |
| <i>Arturo Villarreal Palos</i> | |
| Capítulo IX. La tortura en México y en el estado de Jalisco | 172 |
| <i>Nauhcatzin T. Bravo Aguilar</i> | |

3. DERECHOS HUMANOS Y GRUPOS VULNERABLES

| | |
|--|-----|
| Capítulo X. Situación de la tortura en el estado de Jalisco (2001-2015). 189 | |
| <i>Faride Assad Gómez</i> | |
| Capítulo XI. Derechos humanos en Jalisco | 208 |
| <i>Luz Celina Camarena Romero</i> | |
| Capítulo XII. Retos y perspectivas del suicidio en Jalisco | 224 |
| <i>Francisco José Gutiérrez Rodríguez</i> | |
| Capítulo XIII. Jóvenes en conflicto con la ley: los retos de la prevención | 245 |
| <i>Rogelio Marcial</i> | |
| Capítulo XIV. De la violencia doméstica/intrafamiliar a la violencia de género contra las mujeres y feminicidio en Jalisco. | 266 |
| <i>María Guadalupe Ramos Ponce</i> | |
| Capítulo XV. Reporte sobre violencia de género en Jalisco. | 281 |
| <i>Radamanto Portilla Tinajero</i> | |
| Capítulo XVI. Migrantes en tránsito por Jalisco: violaciones a derechos humanos y la movilización de la “sociedad civil” | 299 |
| <i>Mariana Morante Aguirre y Luis Enrique González Araiza</i> | |

4. INSTITUCIONES Y CAPACIDADES DEL ESTADO DE JALISCO

| | |
|---|-----|
| Capítulo XVII. Los retos del Poder Judicial del estado de Jalisco en la implementación del nuevo sistema de justicia penal | 319 |
| <i>Jorge Chaires Zaragoza</i> | |
| Capítulo XVIII. La institución policial en Jalisco | 337 |
| <i>Dante Jaime Haro Reyes</i> | |

| | |
|---|-----|
| Capítulo XIX. La defensoría pública en Jalisco | 352 |
| <i>Azul A. Aguiar Aguilar</i> | |
| Capítulo XX. Buenas prácticas para que Jalisco desarrolle el potencial del nuevo sistema de justicia penal | 370 |
| <i>Guillermo Raúl Zepeda Lecuona</i> <i>y Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez</i> | |
| Capítulo XXI. Balance y desafíos de la seguridad como política pública en el estado de Jalisco | 396 |
| <i>Marcos Pablo Moloeznik</i> | |
| 5. FEDERACIÓN-JALISCO EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD NACIONAL | |
| Capítulo XXII. Jalisco en la escena del tráfico de drogas | 419 |
| <i>Carlos Antonio Flores Pérez</i> | |
| Capítulo XXIII. Jalisco Nueva Generación: un epicentro del narco local-global | 437 |
| <i>Tomás Martínez Sánchez</i> | |
| Capítulo XXIV. La <i>Open Source Intelligence</i> (OSINT) sobre crimen organizado. El ejemplo de la iniciativa NarcoData en Jalisco | 468 |
| <i>Jesús Pérez Caballero</i> | |
| Capítulo XXV. El papel de las fuerzas armadas en Jalisco | 489 |
| <i>Martha Patricia Solís Minor</i> | |
| Sobre los autores. | 511 |

Prólogo

En el año 2015, el avance de la violencia cierra con una *crisis de (in) seguridad* en el estado de Jalisco sin parangón en su historia reciente. En ese tenor, la exigencia de una seguridad pública y justicia expeditas se ha convertido en la principal preocupación y demanda de la ciudadanía, de conformidad con los resultados de las encuestas y sondeos de opinión más confiables, así como de los sectores más diversos y representativos de nuestra entidad.

Frente al incumplimiento de esta obligación del Estado de garantizar el derecho a la seguridad de todas las personas que habitan nuestra comunidad, la Universidad de Guadalajara, en todas y cada una de sus funciones sustantivas (docencia, generación de conocimiento y vinculación), desde hace años y de manera sistemática, viene llevando a cabo aportaciones significativas en el ámbito de la seguridad, los derechos humanos y la justicia penal.

Basta ilustrar con los siguientes ejemplos: a) la Maestría en Ciencias Forenses, proyecto académico compartido por los Centros Universitarios de Ciencias Sociales y Humanidades y de Ciencias de la Salud, de formación y acreditación de peritos con titulación universitaria del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses; b) la Maestría en Derecho, en particular sus terminalidades en Seguridad Pública y Administración de Justicia, con efectos multiplicadores sobre los diferentes operadores del sistema de justicia penal en la región centro-occidente de México; c) la Maestría y Doctorado en Ciencia Política, en especial, a través de su terminalidad en política internacional, geopolítica y seguridad; d) la Licenciatura en Seguridad Ciudadana, a través del Sistema de Educación Virtual, iniciativa que trasciende las fronteras nacionales; e) la impartición de asignaturas en la red universitaria, con contenidos sobre las diferentes dimensiones de la seguridad, los derechos humanos y las vertientes de la justicia penal; f) las tesis de licenciatura y posgrados sobre temas de seguridad, reforma penal y penitenciarismo; g) los proyectos de investigación y productos a cargo de profesores-investigadores en dichas materias,

particularmente en los Centros Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) y de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA); h) la difusión de resultados de las investigaciones en foros académicos nacionales e internacionales y en los medios de comunicación masiva; i) la vinculación con las instituciones y dependencias responsables de velar por la seguridad pública y la justicia penal en Jalisco y sus municipios; j) la creación y desarrollo de la Red de Políticas Públicas en la propia Casa de Estudios, que ha servido para articular esfuerzos de toda la comunidad universitaria; k) la colaboración con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec), instancia de la Secretaría de Gobernación, encargada de coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno para la implementación del sistema penal acusatorio o adversarial; l) la integración de expertos universitarios en el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM), a cargo del diagnóstico y evaluación sobre la situación que guarda la violencia contra las mujeres en la entidad y m) la internacionalización, a través de actividades de formación y vinculación con el sistema de justicia penal internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja y organismos diversos de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

En este marco, esta Casa de Estudios reconoce que las causas e implicaciones de la (in) seguridad y la violencia son multisectoriales o multifactoriales y se erigen en un conjunto de riesgos y amenazas de gran calado y complejidad de naturaleza transnacional y extra-territorial que requieren, desde el ámbito académico, el mayor número de enfoques y miradas para su comprensión.

Al igual que en el resto del país, en Jalisco concurren y son corresponsables los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión, para hacer efectiva la preservación de los derechos y patrimonio de las personas, así como garantizar la seguridad territorial de Jalisco y su posición estratégica en la vida de la república, hoy profundamente acechada por la criminalidad.

Cabe señalar que en la disección del problema, inciden de igual forma y sin lugar a dudas, las colindancias regionales, nacionales e internacionales de Jalisco.

A la luz de lo cual, la Universidad de Guadalajara se complace en presentar a la sociedad en general y a los tomadores de decisio-

nes, en particular, la obra colectiva titulada *Seguridad y justicia en Jalisco. Escenarios y propuestas*, bajo la coordinación de Marcos Pablo Moloeznik y Abelardo Rodríguez Sumano, reconocidos profesores-investigadores del CUCSH de esta institución de educación superior, en la búsqueda acuciante de armar el rompecabezas, mediante una visión de conjunto, en un intento vital de conexión, que dé cuenta del detalle incómodo, de la cifra con rostro y la zozobra de los jaliscienses, pero también de sus expectativas y más sentidos y legítimos anhelos.

Se trata, en otras palabras, de un libro que aspira a la doble mirada: la del microscopio que disecciona la precisión del dato humano, y la del telescopio, que no cesa de impulsar las convergencias entre lo local y lo global.

Con este objeto, se integra una colección de estudios y ensayos cuidadosamente seleccionados, a cargo de destacados especialistas locales, nacionales e internacionales, que pone de relieve la complejidad del fenómeno de la (in) seguridad y la violencia en Jalisco y que busca ir más allá del análisis, al presentar propuestas viables de políticas públicas.

De esta manera, la Universidad de Guadalajara contribuye, en un marco de pluralidad y de libertad académica, con la generación de conocimiento pertinente como una de sus funciones sustantivas, en respuesta a la exigencia social por el respeto al derecho a la seguridad y la justicia que, a fines de 2015, lejos está de cumplirse en Jalisco y en nuestro país.

ITZCÓATL TONATIUH BRAVO PADILLA
Rector General de la Universidad de Guadalajara

Presentación

Jalisco en la encrucijada de la seguridad

Raúl Benítez Manaut*
Sergio Aguayo Quezada*

El libro *Seguridad y justicia en Jalisco*, publicado por la Universidad de Guadalajara y el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (CASEDE), cuyo trabajo editorial estuvo a cargo de dos prestigiados académicos, Marcos Pablo Moloeznik y Abelardo Rodríguez Sumano, es una obra necesaria y urgente.

CASEDE realiza investigaciones y foros de debate sobre la seguridad en México. Ya ha publicado el *Atlas de la seguridad y la defensa de México* 2009 y 2012, y está casi concluida la versión 2015. Para CASEDE es muy importante cubrir, poco a poco, el análisis de la seguridad en los estados del país. Ahí es dónde se ubica uno de los mayores vacíos en los estudios y debates entablados entre los académicos y aquellos que siguen los temas de la violencia, el narcotráfico y la seguridad en México. Hasta ahora se han editado los *Atlas* de Morelos y el de la zona metropolitana de Puebla y Tehuacán.¹

Este libro sobre Jalisco cubre también esos vacíos. Tiene como ventaja que la mayoría de las contribuciones están escritas por especialistas jaliscienses. Por su ubicación geográfica Jalisco se convirtió

* Presidente del CASEDE/Profesor-Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, CISAN-UNAM y Vicepresidente del CASEDE/Profesor-Investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, respectivamente.

1. Estas obras se encuentran en consulta abierta en: <http://www.casede.org>.

en sede de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y se habla de un Cartel de Guadalajara asociado a grupos sinaloenses. El gobierno federal actuó con energía y detuvo la presencia de la violencia criminal de alto impacto, pero sólo momentáneamente, y parecía que en Jalisco las aguas volvían a sus cauces “normales”. Cuando el presidente Felipe Calderón declara la guerra a las drogas en diciembre de 2006, Jalisco, al estar geográficamente entre los territorios controlados por los grupos criminales de Michoacán y los de Sinaloa, se volvió un territorio en disputa pero sin muchas expresiones de violencia como vivían sus vecinos.

En un principio la violencia no se vivió en Jalisco como en otras entidades del país. Sin embargo, por los golpes asestados a las distintas facciones de la Federación de Sinaloa, además del desmantelamiento de la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios desde 2013, los vacíos en la cobertura territorial criminal que se van abriendo en esos dos estados llevaron al fortalecimiento del Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG).

El CJNG es el grupo criminal más joven de México. Se le conoce poco en la literatura especializada. En el libro *Seguridad y justicia en Jalisco* se presentan dos de los estudios más completos sobre esta organización y su capacidad de abrir territorios utilizando la violencia. Incluso ciudades otrora pacíficas como Puerto Vallarta y Lagos de Moreno están asediadas por esta organización. También han actuado células de la misma en León, Guanajuato y en Zamora, Michoacán, entre otras. Derivado de lo anterior, los índices de violencia y crimen ascienden notablemente en Jalisco. Según el reporte del Sistema Nacional de Seguridad Pública de enero de 2016, Jalisco registra el quinto lugar en homicidios dolosos en el país, después del Estado de México, Guerrero, Baja California y Veracruz, con 178 casos. En relación con el delito de la extorsión, Jalisco encabeza la lista con 52 casos; el robo de automóviles se ha incrementado notablemente, y Jalisco se ubica ahora en tercer lugar nacional.² Todo ello obliga a estudiar a fondo las distintas vertientes de la seguridad en Jalisco.

2. Datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública para enero de 2016, citado en *Reforma*, 29 de febrero de 2016.

El libro está integrado por 25 colaboraciones divididas en cinco apartados temáticos. La gran mayoría de los autores se identifican con las teorías de la seguridad multidimensional e integral, que sostiene que los fenómenos de violencia, crimen y delincuencia se basan en estructuras de desigualdad socioeconómica, contextos de pobreza, marginalidad y débil cohesión social. Esta interpretación también lleva a sostener que las instituciones gubernamentales tienen notables carencias, entre ellas la falta de profesionalidad de los funcionarios públicos, la corrupción, la opacidad, la falta de transparencia y ausencia de planificación y de administración de los presupuestos públicos.

En el primer bloque temático, “Visión estratégica y asuntos críticos”, las cuatro colaboraciones que la integran estudian desde los factores históricos hasta los problemas para poder implementar políticas públicas en Jalisco en su conjunto y de manera particular en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Se aborda el tema del vínculo que existe entre la seguridad pública y la justicia penal, como dos factores que *deberían* estar integrados y acompañándose.

El segundo apartado “Violencia y delitos de alto impacto”, integra cinco estudios que comparan los homicidios a nivel nacional y estatal; la manifestación de las distintas formas de violencia y el estudio de las desapariciones, el secuestro y la tortura. Estas colaboraciones ponen en evidencia cómo las estadísticas oficiales son desiguales y omiten la descripción de la realidad, básicamente con propósitos “políticos”, para no dar la impresión de un estado que tiene elevados indicadores de delincuencia que pudieran afectar la imagen de los gobernantes locales, el turismo o la inversión de capital.

Los siete capítulos que se ubican en la sección “Derechos humanos y grupos vulnerables” hacen un análisis realista de las violaciones a los derechos humanos en el estado poniendo el acento en la falta de independencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Se abordan los temas del suicidio, los jóvenes en conflicto con la ley, la violencia de género y las dificultades por las que atraviesan los migrantes en su paso por Jalisco. Estos análisis reflejan la vulnerabilidad en que se encuentran muchos sectores de la población.

El cuarto bloque se dedica a las “Instituciones y capacidades del estado de Jalisco”. Consta de cinco capítulos que analizan el poder judicial y el estado que guarda la implementación del nuevo sistema de Justicia Penal; las policías, sus debilidades y capacidades; la de-

fensoría pública; y el sistema (o los sistemas) de seguridad pública, que su autor denomina de forma aspiracional que debe ser impulsada como una “política de Estado”. El panorama que aparece es preocupante: el sistema de procuración de justicia carece de independencia y las policías de coordinación lo que ha conducido a la propuesta del Mando Único, que en Jalisco se ha anunciado como uno de los pasos a seguir. Los artículos hacen mucho énfasis en las debilidades de estos subsistemas institucionales, y casi dan por descontado que no tienen fortalezas para implementar las reformas a la justicia penal y la coordinación de corporaciones policiacas. Más aún, si estas capacidades institucionales son débiles para enfrentar al crimen común, con más razón estarían incapacitadas y serían rebasadas rápidamente si el CJNG crece en influencia y se logra consolidar en el estado de Jalisco. Igualmente, a la luz del nuevo sistema de justicia penal acusatorio, en dicho apartado se incluyen recomendaciones a partir de buenas prácticas documentadas en los últimos años en aquellas entidades federativas que ya lo han implementado.

El apartado final, “Federación-Jalisco en el marco de la seguridad nacional”, contiene cuatro capítulos que cierran el libro con excelentes análisis sobre la penetración y crecimiento del CJNG y la presencia y el papel de las fuerzas armadas. Se apunta que tanto la existencia de un grupo criminal cuya nomenclatura lo ubica en el estado, como por la creciente presencia de las fuerzas armadas y la Policía Federal para hacer frente al mismo, Jalisco arriesga un aumento en la presencia del crimen organizado lo que obligará a la participación de las fuerzas federales.

En suma, esta obra presenta de manera implícita los escenarios posibles para Jalisco: un aumento de la violencia que obligaría a las fuerzas federales a encabezar el esfuerzo de contención del enemigo o, por el contrario, que los líderes de Jalisco asuman la realidad, sean conscientes de la magnitud del fenómeno de la (in)seguridad, e implementen las reformas necesarias. Esta publicación hace recomendaciones concretas, da herramientas, insumos e información para entender la crisis de seguridad que se puede estar gestando. Corresponde a la sociedad y a los gobernantes que lo utilicen para armar una agenda nueva de seguridad.

Ciudad de México, marzo de 2016.

Estudio introductorio

Marcos Pablo Moloeznik
Abelardo Rodríguez Sumano*

La obra *Seguridad y justicia en Jalisco. Escenarios y propuestas* que se pone a consideración del lector, integra una colección de veinticinco ensayos y reportes de investigación a cargo de reconocidos académicos, expertos y jóvenes promesas.

Se trata de uno de los esfuerzos colectivos más completos en ambas materias, a iniciativa de la Universidad de Guadalajara y como respuesta a la principal preocupación social. Así, desde diversos enfoques y perspectivas, el libro da cuenta de la situación que guarda la seguridad —en sus diferentes dimensiones— y la justicia penal en el estado de Jalisco, y formula propuestas viables de políticas públicas, estrategias y líneas de acción, con el objeto de contribuir a la resolución de problemas y asuntos críticos en ambas funciones básicas del Estado.

En tanto que, a la luz de la complejidad de ambas materias, las contribuciones se insertan en cinco grandes bloques temáticos, a saber: I. Visión estratégica y asuntos críticos; II. Violencia y delitos de alto impacto; III. Derechos humanos y grupos vulnerables; IV. Instituciones y capacidades del estado de Jalisco para hacer frente a

* Profesores-Investigadores del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, miembros activos del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (Casede) e investigadores nacionales del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), México.

la inseguridad; y, V. Federación-Jalisco en el marco de la seguridad nacional.

En el primero, a lo largo de cuatro trabajos, se abordan las fortalezas y debilidades de Jalisco, con especial atención a la problemática urbana, en especial de su Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), así como los retos y perspectivas desde una dimensión estratégica, en los ámbitos regional, nacional e internacional en el que se inserta Jalisco, lo que impone políticas públicas de nuevo cuño, a partir de una concepción integral de la seguridad.

En el segundo bloque de ensayos, integrado por seis estudios, se diseccionan temas cruciales para comprender el resquebrajamiento y crisis de un sistema de seguridad y justicia, incluyendo las diferentes manifestaciones de la violencia, el quebrantamiento del derecho a la vida y a la libertad, las desapariciones y el secuestro, a la sazón considerados delitos de alto impacto.

En el tercer bloque, a lo largo de seis contribuciones, se da cuenta de la aberrante práctica de la tortura, así como de aquellos sectores de la sociedad que se caracterizan por presentar los mayores índices de vulnerabilidad, tales como los jóvenes en conflicto con la ley, las mujeres, los migrantes en tránsito por la entidad, y los suicidas y para-suicidas, desde la visión de los derechos humanos.

Posteriormente, en instituciones y capacidades del estado de Jalisco, cinco capítulos escudriñan la fortaleza institucional del Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza y árbitro y orientador de los conflictos sociales, lo que guarda correspondencia con la salud de sus instituciones y los recursos y capacidades desarrollados y disponibles —en especial los hombres y mujeres al servicio del estado—, incluyendo un balance de la seguridad como política pública y recomendaciones de buenas prácticas para dar cumplimiento a la implementación del sistema penal acusatorio o adversarial en Jalisco, a partir de un riguroso diagnóstico, que pone al desnudo una realidad caracterizada por la impunidad, de la mano de una baja tasa de denuncia y de un acusado déficit de capacidad de investigación de la Fiscalía, a las que se suma la precaridad de la justicia alternativa.

En la parte final, se examina el impacto de la delincuencia organizada en Jalisco y sus municipios, particularmente el narcotráfico, y el rol del gobierno federal y sus implicaciones para las instancias gubernamentales locales. De esta manera, cuatro trabajos se concen-

tran en esta problemática, desde un enfoque amplio en la entidad, con hincapié en el Cártel Jalisco Nueva Generación, grupo de mayor dinamismo y crecimiento entre los que tienen presencia en la entidad. En este tenor, se proporciona información desde la visión política y financiera, los servicios de inteligencia, las fuerzas armadas, así como los medios de comunicación masiva. Se trata, en otras palabras, de trabajos que colocan en el centro del debate nacional el devenir de una amenaza no sólo a la seguridad de Jalisco, sino del Estado mexicano, con serias implicaciones regionales e internacionales.

Para cualquier lector avezado, es posible ubicar algunos puntos de vista y reflexiones encontrados, es decir, posibles divergencias sobre un mismo tema; y esto es así porque el espíritu de esta obra se enmarca en la tradición de libertad de cátedra y pensamiento que caracteriza a la Universidad de Guadalajara.

Ahora bien, para estar en condiciones de someter a evaluación la seguridad pública como política sectorial del estado de Jalisco, *ex ante*, se debe partir del reconocimiento de que:

- La seguridad es, ante todo, *un bien público* íntimamente ligado con la calidad de vida y el nivel de bienestar económico, político y social de una comunidad;
- También es concebida como *un derecho básico* del que todos deben gozar por el sólo hecho de ser persona humana, a partir de definir como seguro a lo que esté libre y exento de todo peligro, daño o riesgo;
- Mientras que, para los pensadores clásicos de la ciencia política de Occidente, constituye una *obligación primaria del Estado*, responsabilidad indelegable que se encuentra en la base de todo pacto social y en virtud de la cual se le confiere al Estado el monopolio legítimo de la fuerza en un territorio determinado;
- Tratándose de México, es *una función a cargo de los tres órdenes de gobierno* en sus respectivos ámbitos de competencia y, por ende, *un asunto de naturaleza política*.

1. Hallazgos

Jalisco experimenta una situación alarmante en los índices de (in) seguridad a su población, instituciones y territorio, que ponen al

estado en la perspectiva de un grave problema de violencia. El riesgo va más allá de la seguridad ciudadana; antes bien, el desafío existe en los ejes torales de la concepción y conducción de la viabilidad integral de la entidad, lo cual compete también a la federación, ya que se presentan riesgos y amenazas a la seguridad nacional y estatal que requieren la adecuada coordinación de las autoridades locales y federales.

En este marco, lo primero que llama la atención es que, en términos conceptuales, el Plan Estatal de Desarrollo vigente no coloca como una prioridad de la entidad —al igual que el gobierno federal— la crisis de (in) seguridad que vive el país desde la época del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), ni atiende estructuralmente riesgos, amenazas y vulnerabilidades locales, regionales, nacionales e internacionales. Tampoco eleva las miras de lo que se tiene que securitizar: el concepto de territorialidad, la pluralidad de su población, las instituciones políticas, los límites colindantes con los estados vecinos que comparten riesgos y amenazas de la criminalidad y su peso y rol en el concierto de la República. Se trata de una visión conceptual restringida, que tampoco establece los enlaces legales con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública ni con la Ley de Seguridad Nacional en un sentido amplio.

De donde cabe preguntarse desde la academia y la sociedad civil, si estarán las autoridades a la altura de los retos para generar certidumbre, gobernabilidad democrática, así como desarrollo económico y social antes de que se rompa —de forma generalizada— la tranquilidad pública y la paz social a lo largo y ancho de Jalisco.

El Plan Estatal de Desarrollo y los endeble lineamientos de seguridad en marcha han sido rebasados. Por ello, urge un cambio de paradigma y de estrategia que atienda los riesgos y amenazas que ponen en entredicho el medio ambiente y la sustentabilidad, destacando la excesiva concentración de la población, de actividades productivas y de servicios en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), en detrimento de la mayoría de los municipios del estado.

En suma, impera en la entidad la ausencia de un papel de Estado: debilidad institucional y financiera, desequilibrios económicos y pésima distribución de la riqueza, falta de planeación estratégica del campo y la ciudad, escasez de agua y pobre cobertura de educación

media superior y superior en algunas poblaciones que, en su conjunto, propician el caldo de cultivo para el crecimiento de los grupos vulnerables y la (in) seguridad de Jalisco.

Al igual que en otras partes del país, desde 1995 el estado ha experimentado la alternancia política, con la llegada al gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), que a lo largo de dieciocho años detentó el poder. No obstante, el paso del tiempo y la fuerza de los hechos, han demostrado que la corrupción y la impunidad son mayores que cualquier estructura partidaria y que están carcomiendo, poco a poco, los fundamentos sobre los que descansa el estado de derecho, el patrimonio de los jaliscienses, sus expectativas y esperanzas de vida. En unos cuantos años, la combinación del desgaste propio del ejercicio de tres sucesivos gobernadores, más el hastío del soberano, sumado a una serie de factores vinculados a una pésima gestión y al dominio de la lógica de una seguridad nacional desarticulada en el ámbito de la seguridad pública y la justicia penal, explican el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Poder Ejecutivo del estado.

Sin embargo, la crisis de liderazgo debido a la ausencia de un cambio real —enarbolado como bandera política durante las elecciones— y los desaciertos del actual gobernador, jalonan un proceso electoral cuyos resultados favorecen a Movimiento Ciudadano (MC), partido que de esta forma es gobierno en buena parte de los municipios de Jalisco, en particular de su ZMG y en ciudades medias como Puerto Vallarta, Ciudad Guzmán, y Tepatitlán, entre otras.

Tanto su plataforma político-electoral como las promesas de campaña, generaron expectativas en la población, cuyo cumplimiento dependerá no sólo de la voluntad política de su dirigencia, sino —fundamentalmente— de los equipos técnicos de trabajo, el profesionalismo del escalón de ejecución, la coordinación con el gobernador y con la federación y de la reacción de la delincuencia y las eventuales crisis de (in) seguridad que se hagan presentes en el camino. Tras el fracaso del PAN y del PRI, conviene hacer un alto en el camino, conceder a MC el beneficio de la duda, respetar un plazo razonable para estar en condiciones de evaluar la política, estrategias y líneas de acción en materia de política criminal, a sabiendas de que los riesgos y amenazas, en algunos casos, son de naturaleza transnacional.

Pero, más allá de ello, el estado de Jalisco, como el resto de sus pares en México presenta fortalezas y debilidades en materia de seguridad y justicia penal de las que vale la pena dar cuenta, para una mejor comprensión de los contenidos de esta obra colectiva.

1.1. Fortalezas

La relevancia de Jalisco descansa en su preeminencia histórica y regional desde la instauración de la Nueva Galicia en la época colonial y el circuito de relaciones compartidas lícitas e ilícitas, así como riesgos y oportunidades con Durango, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Colima, Michoacán y Guanajuato. Asimismo, su ubicación geográfica —posición relativa en términos geopolíticos— le ha permitido colocarse en el corazón de importantes transformaciones históricas del desarrollo de México.

Se trata de un estado con un potencial enorme, el cual detenta una posición privilegiada en la región centro-occidente del país, con un litoral marítimo bañado por las aguas del océano Pacífico, e integrado por regiones caracterizadas por su diversidad de recursos y riquezas naturales que, si fueran bien aprovechadas, podrían constituir el baluarte de una verdadera potencia económica regional.

La vocación económica de Jalisco lo posiciona como el principal productor de una variada gama de bienes alimenticios, textiles, electrónicos, joyeros, artesanales, así como generador de servicios de alto nivel y calidad como los educativos, científico-tecnológicos, hospitalarios y de atención médica, comerciales y uno de los destinos turísticos de mayor demanda en México.

La ZMG se caracteriza, además, por ser una de las sociedades culturales más dinámicas e inquietas del país. Para muestra, basta ilustrar con los siguientes ejemplos: la Feria Internacional del Libro, el Festival Internacional de Cine y un numeroso menú de universidades públicas y privadas que auspician un liderazgo profesional e intelectual con incidencia clave en el mapa político y económico de la entidad. Además, Jalisco cuenta con reconocimientos mundiales como el paisaje agavero de Tequila, el Hospicio Cabañas y el mariachi; los dos primeros como patrimonio mundial de la humanidad y el tercero como patrimonio mundial inmaterial compartido además con Colima, Nayarit y Michoacán y diversas partes del país que con-

servan como epicentro cultural nuestra entidad, todo lo anterior reconocido por la UNESCO, baluartes de un reconocimiento identitario incuestionable en las dimensiones nacional e internacional.

Aunque la *masa crítica humana* es la fortaleza jalisciense de mayor peso, a la luz de la rica tradición de formación media superior y superior, pública y privada. A partir de la llegada de la orden de los jesuitas en la entonces Nueva Galicia, se desarrolla una incipiente educación con epicentro en la ZMG, que trae aparejados efectos positivos a lo largo y ancho de la región centro-occidente y de los estados del Pacífico, con activas asociaciones de egresados de la Universidad de Guadalajara (UdeG), incluso en lugares tan alejados como Tijuana. Se trata de la educación de calidad de hombres y mujeres que integran el mercado laboral jalisciense y que, con la descentralización de la UdeG, cubre la mayor parte de la geografía de Jalisco.

Este potencial debería canalizarse a las instituciones y dependencias responsables de velar por la seguridad pública y la justicia penal; esto es, aprovechar el recurso humano y generar incentivos para que, como proyecto personal de vida, hombres y mujeres con titulación universitaria, abracen especialmente la carrera policial y otras claramente ligadas al desarrollo económico y social de la entidad, que demanda recursos humanos de alto nivel con formación superior.

1.2. Debilidades

La principal debilidad de la entidad es la tensión entre la legalidad y la realidad, que se traduce en una ficción o simulación jurídica, en el marco de un estado de derecho *de jure*, frente a un estado de excepción *de facto*. Jalisco presenta como patología el quebrantamiento sistemático y cotidiano de los derechos humanos; ejemplos de ello son la vejación y maltrato de los jóvenes por parte de la policía uniformada estatal y municipal (detenciones arbitrarias como reflejo de los bajos niveles de profesionalización policial y la estigmatización de determinados colectivos urbanos); el uso / abuso de las figuras del arraigo y la prisión preventiva, en supuestos casos de delincuencia organizada y la práctica generalizada de la tortura, en particular, tratándose de las actuaciones de la policía investigadora dependiente de la Fiscalía General.

Frente a lo cual, llama la atención una Comisión Estatal de Derechos Humanos que no es capaz de asumir lo que, por mandato de ley le corresponde, así como un Supremo Tribunal de Justicia del Estado (STJE) que privilegia intereses político-partidistas, en lugar de dar respuesta al interés general de la población a la que se debe.

Así, el Poder Judicial local —a diferencia de sus pares de Chihuahua, Oaxaca, Nuevo León, Morelos y Estado de México, entre otros— se resistió, sistemáticamente, al tránsito hacia un sistema penal acusatorio como imperativo constitucional.

En este marco, no se verifica en Jalisco una política de seguridad que someta a análisis las múltiples causas/factores de las diversas manifestaciones de la violencia y la delincuencia, para una mejor comprensión de ambos fenómenos y el diseño de mecanismos de prevención que permitan intervenir *ex ante* a la comisión de los delitos, ni una agenda de riesgos centrada en las vulnerabilidades del estado y sus municipios. Esto, probablemente responda tanto a una concepción de la seguridad pública reduccionista, de naturaleza reactiva y punitiva, como al sometimiento de la misma y de la justicia penal a los vaivenes e intereses político-partidistas. En otras palabras, en el estado de Jalisco, la seguridad pública y la justicia penal son botín de los partidos políticos y, por ende, la nota esencial es la desprofesionalización de la función pública.¹

Esto explica la tendencia a la privatización de la seguridad pública de la última década y media, con la emergencia y desarrollo de numerosas empresas privadas prestadoras de múltiples servicios en el ámbito de la seguridad, sobre las que el Estado ni siquiera está en condiciones de ejercer una supervisión efectiva.

Tampoco se puede soslayar a la delincuencia organizada, cuyo desarrollo sin parangón queda en evidencia con el accionar y poder de fuego del denominado Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), cuyo crecimiento y expansión no se entienden sin la aquiescencia,

1. Para mayores detalles; véase, Moloeznik, Marcos Pablo (2015) “Aproximación a la seguridad como política pública en el Estado de Jalisco”; en, Pineda Ortega, Pablo Alberto (Coordinador), *Cuestiones Sociales y Políticas*, Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara / Prometeo Ediciones, Colección Políticas Públicas y Gobierno, páginas 347-370.

acuerdos y corruptelas —cuando no negligencia— de la clase política, cuyo principal efecto es la tendencia a la militarización de la seguridad pública, caracterizada por el empeñamiento o uso intensivo de las fuerzas armadas en misiones y funciones de naturaleza policial o parapolicial, ante la incapacidad de los gobiernos estatal y municipales de la entidad para atender a dicho flagelo.

Se trata de la diversificación de actividades ilícitas como el narcotráfico, los homicidios y delitos de alto impacto (secuestro, cobro de piso, extorsión, tortura, desaparición de personas), combinadas con lavado de dinero —de carácter histórico en la ZMG— e incursión en actividades lícitas, en especial en el rubro servicios y en el auge sin parangón de la construcción.

Así, el problema en Jalisco no es la desaparición forzada —en todo caso, sigue vigente como *deuda histórica del estado* desde los años de la llamada “guerra sucia”—, sino el elevado número de desaparecidos, como *modus operandi* de la delincuencia organizada.²

-
2. En Jalisco no hay casos documentados de desaparición forzada, aseguró el titular de la Fiscalía General del Estado (FGE), Eduardo Almaguer Ramírez. Su señalamiento se basa en la polémica que hay sobre la definición de este delito, cuando interviene el Estado: [...] “En ese tema no tenemos hasta el momento indicios de participación en Jalisco de fuerzas públicas en este tipo de temas (*sic*). No lo tengo, no lo conozco. En las revisiones que hemos hecho de todo, no está que algún policía o algún miembro de alguna corporación haya participado en la desaparición por órdenes del Estado”, aseguró Almaguer Ramírez. La desaparición forzada por particulares, en especial el narcotráfico o grupos criminales, es un grave problema en México que parece no detenerse, al decir de Arturo Villarreal Palos: “Cada día tenemos noticias de una nueva fosa y cada día aparecen nuevos cadáveres, es decir, nuevos desaparecidos que aparecen muertos. De ahí que ahora la tendencia que haya una doble tipificación: la desaparición forzada por autoridades (tipificación tradicional) y desaparición forzada por particulares, que es el verdadero problema”. El académico aclaró que el tipo penal de desaparición forzada en el Estatuto de Roma no hace diferencia en el sujeto activo. Añadió que para que los casos sean llevados a la Corte Penal Internacional debe haber un “patrón sistemático y generalizado, tendríamos que acreditar que una organización equis y organizada se dedica a desaparecer personas y no lo veo de esa manera. Las desapariciones que tenemos obedecen a una lucha de facciones, a una lucha de poder”; ver *Desaparición forzada es inexistente: fiscal*; en El Diario NTR, 07 de diciembre de 2015; disponible en: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=23887 [consultado el 15 de diciembre de 2015]. Sin embargo, existe el reconocimiento de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación —bajo la titularidad de Roberto Campa Cifrián— de que este terrible flagelo contra los ciudadanos existe en México y que es necesario una legislación que atienda esta falla en el sistema jurídico mexicano. Ver al respecto, por ejemplo, “Contra la desaparición de personas en México”, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/12/21/opinion/016a1pol>. Incluso, el Presidente de la República reconoce este terrible mal con la promoción de una legislación en la materia el pasado 10 de diciembre de 2015.

A la penetración —cuando no complacencia y permisividad— del narcotráfico en las instituciones básicas del estado, se suma la debilidad de las mismas, de la mano de la ausencia de carrera administrativa, de los bajos niveles de profesionalización de la función pública y la carencia de un sistema de inteligencia/contrainteligencia en la entidad, que permita obtener información anticipada, principalmente sobre las disposiciones e intenciones de la delincuencia organizada, que siempre va un paso por delante de las autoridades estatales y municipales.

El gobierno federal es también, en parte responsable de esta situación al no intervenir oportunamente y al hacerlo, dejar de lado la necesaria coordinación con el gobierno local, probablemente por un déficit de confianza en las autoridades estatales y municipales. De esta manera, Jalisco cuenta con un estado de la seguridad pública rebasado, intereses creados de funcionarios y servidores públicos que socaban la función pública por el dominio de intereses partidarios y lealtades de grupo que generan pésimos diseños institucionales, obstruyen la información y la justicia, propician la opacidad de la información, maquillan cifras y, en general, lejos están de generar coincidencias y consensos. Probablemente, se trate de una tradición autoritaria difícil de erradicar y que trasciende al partido político en turno.

2. Escenarios y propuestas

A la luz de las contribuciones que integran este esfuerzo editorial, a mediano y largo plazo, es posible visualizar dos escenarios: uno tendencial y otro catastrófico. En ese sentido, quizás podrían revertirse si en Jalisco y el país *se impulsara una política de Estado* que jerarquice, en primer término, los intereses y la viabilidad integral de la entidad y se castigara con la ley a quienes usurpen —desde un cargo público— el patrimonio, el bienestar e, incluso, la vida de sus habitantes; una política de largo aliento coherente consistente y bajo el ejemplo de la probidad en las actuaciones de las más altas esferas del poder estatal y municipal. Por otra parte, ya se ha demostrado que ni el PRI ni el PAN lograron impulsar una política de Estado.

Está por verse si un partido diferente en la gubernatura estaría en posibilidades de llevarlo a cabo.

Como quiera que sea, en Jalisco la seguridad se erige en un compartimiento estanco, alentado por un enfoque policial/punitivo reduccionista, el cual ha comprobado en los hechos su rotundo fracaso, ya que deja de lado la complejidad del fenómeno de la seguridad y las recomendaciones de organismos nacionales, regionales e internacionales para impulsar un enfoque multifacético y multidisciplinario de la seguridad, que contribuya a incorporar medidas de prevención de la violencia y de control de la delincuencia, así como a ocuparse de una amplia gama de problemas tales como la falta de cohesión social, las desigualdades sociales y falta de oportunidades, la impunidad y los delitos de alto impacto social. Por ello, prevalece la ausencia de una concepción integral de la seguridad, lo que pone en riesgo la sustentabilidad, el desarrollo y el futuro mismo de Jalisco.

Por lo anterior, sería recomendable incorporar a la *seguridad integral* como base y punto de partida de una política criminal de nuevo cuño en la entidad, para estar en condiciones de generar y desarrollar una agenda de riesgos estatales —de corto, mediano y largo plazo— con indicadores e instrumentos mensurables y compatibles, con una agenda de riesgos en el plano nacional e internacional. Es decir, una seguridad amplia que incluya cinco sectores: político, económico, social, medio ambiental y militar, así como cuatro niveles: municipal, estatal, federal e internacional. Una seguridad que apueste por la generación de los instrumentos de la inteligencia que diseccionen el peso y el nivel de impacto de riesgos y amenazas locales y transnacionales que enfrenta —y enfrentará— Jalisco.

2.1 *Hacia una seguridad integral*

La base física del Estado comprende al territorio y a la población, todos sus recursos naturales, y toda la riqueza de la sociedad en el marco de sus límites fronterizos. Este componente de la seguridad es más concreto que las ideas y las instituciones, y las amenazas al mismo son más cuantificables que los discursos y las políticas públicas. Si se pierde territorio o soberanía sobre los recursos naturales, se pierde la existencia plena de una entidad, su destino y capaci-

dad para ejercer su poder al interior de su demarcación jurídica, el Estado-nación o en el sistema internacional.³

En el territorio se desarrolla la vida del individuo en familia y comunidad, la comunidad erige aldeas, pueblos y ciudades. En los pueblos y las ciudades confluyen las identidades y la historia que edifica y construye la urbanidad, la territorialidad, la cultura y las artes.⁴ En México contamos con la herencia precolombina y la influencia novohispana que ha entrelazado el mundo ibérico con la tradición indígena. El resultado de ese híbrido es la construcción de sociedades muy desiguales a lo largo de más de cinco siglos. Y, hasta el día de hoy, se experimenta una difícil relación entre los pueblos originarios de México y los herederos de la colonia y el mestizaje.

Por otra parte, México forma parte de un sistema capitalista global. En la seguridad, la sustentabilidad de la economía es vital para sostener la producción y la riqueza necesaria para conservar, proteger y asegurar los recursos naturales y para desarrollar los bienes y servicios de la vida en sociedad. Asimismo, la distribución y acceso a la economía y el trabajo es clave para robustecer el tejido social de la población y las capacidades operativas del Estado.

Por lo tanto, el futuro de esa historia y comunidad depende de la apropiación de los recursos naturales. En este renglón, la geografía es medular y se asocia con la geopolítica que es fundamental para la territorialidad. La territorialidad comprende el subsuelo y la superficie terrestre, marítima, el clima y la seguridad sobre el espacio aéreo. La geopolítica de Jalisco lo coloca desde la época de la Colonia en una posición estratégica por su salida al mar y la preeminencia de sus recursos naturales, puntos de enlace y comunicación con el occidente de México. Sobre la superficie del territorio se expresa la capacidad económica de un estado y la posibilidad de impulsar el desarrollo económico, así como el circuito de transacciones financieras del mercado ilícito que lo pone en jaque. Las ideas de la seguridad y

-
3. Buzan, Barry *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. ECPR Press Classic Series, no. 2, Colchester (Essex, Reino Unido), 2007.
 4. Rodríguez Sumano, Abelardo, "Análisis y propuesta conceptual para la definición de seguridad y amenazas en México", en Villareal Arturo, Gómez Alicia (coords) *Seguridad, transparencia y reforma penal en México* Centro Universitario de los Valles, Universidad de Guadalajara (Ameca, México), 2011, p. 195.

las instituciones deben precisar estos recursos asociados al poder y la riqueza de una entidad federativa o un estado nacional.

De igual forma, los estudios de seguridad, así como las políticas públicas, requieren identificar vulnerabilidades, riesgos y amenazas que producen inseguridad. Metodológicamente, es en los discursos, documentos clave o procesos de toma de decisiones y de política pública, donde se requiere definir lo que se debe asegurar por una parte y los riesgos y amenazas a esa seguridad.

De la siguiente manera, esta es la ecuación que guía esta aproximación conceptual: riesgo, proximidad de un daño; y vulnerabilidad, “las que se hacen presentes dependiendo del tamaño del Estado, su (sub) desarrollo económico, (in) estabilidad política y control sobre sus fronteras”⁵ mientras que las amenazas son aquellos peligros al Estado que provienen del exterior o que bien se cultivan en el interior del mismo. La suma de éstos conforma la inseguridad, a saber: $(f) (\text{Riesgo} + \text{Amenazas} + \text{Vulnerabilidades}) = \text{inseguridad}$.⁶

Intercede, además y de manera puntual, la proximidad geográfica y la cercanía para mover bienes y capitales lícitos e ilícitos, así como amenazas entre las fronteras estatales, nacionales, marítimas y aéreas. En cuestiones de política, los Estados deberían disminuir las amenazas exteriores, reduciendo sus debilidades y diseñando estrategias para su combate.

Las vulnerabilidades constituyen la incapacidad de una comunidad para absorber, mediante el autoajuste, los efectos de un determinado cambio en su medio ambiente. Cuando las vulnerabilidades no son enfocadas de manera adecuada por el Estado, se podrían convertir en susceptibilidades crónicas que al largo plazo pueden propiciar el colapso de un sistema. Toda estrategia de seguridad debe ir acompañada de una política para reducir el riesgo, enfrentar la amenaza, atender sus causas y reducir la vulnerabilidad.

En este marco, una seguridad integral debe asegurar y conservar el territorio, el medio ambiente y la población de Jalisco, por una parte, y, por la otra, diseñar de manera amplia e interdisciplinaria

5. Buzan, *op. cit.*, p. 245

6. Rodríguez Sumano, Abelardo, *vid supra*, pp. 168-226

el examen de largo alcance y de manera estratégica, el estudio y la política pública en la evolución de los peligros a su existencia vital.

Esquema de Seguridad Integral



Fuente: elaboración propia.

Se debe dar un giro de ciento ochenta grados a la política actual, con una visión estratégica, que no puede entenderse sin la vigencia plena de los derechos humanos y el respeto irrestricto del principio de legalidad por parte de las autoridades y funcionarios públicos. La necesaria integralidad de las políticas sectoriales guarda correspondencia con el compromiso por un estado democrático de derecho, desarrollo económico y salvaguarda de los recursos naturales, anticipándose a riesgos y amenazas, atendiendo sus causas y fuentes, generando la información, conocimiento e instrumentos para neutralizar —o por lo menos minimizar— la violencia a las instituciones, al territorio y a la población. Y de esa manera, propiciar una coexistencia segura y pacífica, al jerarquizar la prevención, mediante un cambio de paradigma; de ahí que resulte necesario establecer una relación sinér-

gica entre prevención integral y política social para incluir como una dimensión central la transversalidad de las políticas de prevención, para concebirlas y estrecharlas en el marco más amplio de las políticas de seguridad. Ello permitiría una mayor atención a los factores precursores y a las condiciones que favorecen que la delincuencia y, en especial la violencia, detone, se generalice y se profundice.

También se debe vincular con el papel de una gobernanza renovada que reconozca los límites de la administración pública para procesar el conflicto y otorgar soluciones a las demandas de la sociedad. La seguridad integral requiere caminar de la mano también del sector privado y de una activa participación de la sociedad civil, que impulse los necesarios consensos políticos en la cámara local, los consejos ciudadanos y el gobierno estatal. En esta perspectiva, el sector privado y la sociedad están llamados a robustecer los contenidos y las soluciones a las necesidades que aquejan a la entidad en una perspectiva de corresponsabilidad mutua y coproducción de la seguridad de la persona humana.

La seguridad integral requiere también armonizar los ingredientes de una geopolítica estatal que incluya la preservación y coordinación de la seguridad marítima y el desarrollo portuario, el espacio aéreo y la doble cara de la seguridad territorial —recursos naturales y la vialidad de la coordinación— garantía de una mejor política de colaboración con los Consejos de Seguridad Nacional y de Seguridad Pública de Presidencia de la República, para la protección de las instalaciones estratégicas y de puertos, aeropuertos y vías generales de comunicación del estado, así como las vecindades y colindancias geográficas; después de todo, el marco constitucional establece una corresponsabilidad de competencia de los tres poderes de la Unión y de los tres órdenes de gobierno.

Una seguridad integral asume su parte de corresponsabilidad y encabeza los intereses de sus ciudadanos y de su entidad. A su vez, requiere mejorar las capacidades institucionales de la seguridad pública y de la justicia penal, por una parte; y, por la otra, fortalecerse a través de la fiscalización a cargo de órganos desconcentrados integrados por expertos en la materia, bajo estándares de calidad nacional e internacional.

Cabe señalar que, para que la seguridad integral sea viable y factible, en Jalisco debe operar una justicia expedita y un desarrollo

económico que genere las oportunidades que la delincuencia y la criminalidad ocupan de manera deliberada ante el fracaso de la responsabilidad estatal.

En este marco, se requiere impulsar un conocimiento y correspondencia sobre la seguridad nacional, la coordinación con los tres poderes de la Unión y su rol y vinculación con los vecinos regionales en Centroamérica, el Caribe y América del Norte y coadyuvar al balance de los intereses nacionales, para coordinarse con la federación en la preservación de los intereses vitales que afinan la posición de Jalisco y de México en el mundo.

En síntesis, la seguridad integral debe colocar en el centro de sus intereses al ser humano y la territorialidad que hace posible la vida en comunidad y propicie su cabal desarrollo, esparcimiento y educación. Con estas premisas, se puede también redoblar su importancia cultural en el concierto nacional.

Pero, para que este nuevo paradigma tenga viabilidad, se requiere una nueva doctrina sobre la seguridad y la justicia estatal, crear las instituciones pertinentes y necesarias para tal fin, profesionalizar al más alto nivel un servicio civil de carrera y a la clase política propiamente dicha, construir una legitimidad a prueba de dudas ciudadanas que fortalezcan la institucionalización de la autoridad que descansa en la legalidad democrática, la transparencia y la definición de objetivos de largo alcance.

Finalmente, y sin temor a equivocarnos, conviene insistir en que el lector se encuentra frente a uno de los estudios más completos —y actuales— que articula diversas y variadas perspectivas sobre la seguridad y la justicia, que van más allá del necesario diagnóstico, al ofrecer a los tomadores de decisiones alternativas de políticas públicas en el marco de sus respectivos escenarios. Es decir, en lo que con certeza tendrá un impacto en el nivel estratégico y será un referente obligado para quien tenga interés en dichos temas vitales para el desarrollo y bienestar del estado de Jalisco y sus implicaciones para México.

Guadalajara, Jalisco, enero de 2016

1

Visión estratégica y asuntos críticos

Capítulo I

Jalisco, historia, sociedad y política: hacia una seguridad integral

*Abelardo Rodríguez Sumano**

En este capítulo se analizan, de manera panorámica, los desafíos a la seguridad de Jalisco y se establece un balance entre sus fortalezas y debilidades. El nivel de análisis central de esta contribución es el estatal y se formula la intersección con la dimensión de la geopolítica local cuando así lo requiere el texto. De igual forma, se examinan los aciertos y fallas en ideas e instituciones que el actual gobierno de Aristóteles Sandoval concibe en su Plan Estatal de Desarrollo, la “política de bienestar” y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y los Objetivos del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En la segunda parte del trabajo, se esboza lo que se tiene que securitizar, conforme a la responsabilidad constitucional del gobierno de la entidad,¹ identificándose los riesgos y amenazas y apuntando un camino para replantear la crisis de seguridad y violencia que aqueja a Jalisco.

* Profesor-Investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt, Nivel II. El autor agradece el extraordinario trabajo de investigación y asistencia de Carlos Escobedo en la elaboración de este trabajo.

1. Constitución Política del Estado de Jalisco. Vigencia al 9 de abril de 2013. Artículo 50, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/15/582/52.htm?s=>

1. Un poco de historia

Una mirada estratégica al estado permite ver su intersección histórica con una nomenclatura eminentemente regional e interdependiente, concebida por su ubicación geográfica y la riqueza de sus recursos naturales y climas. En el marco de la Conquista y la Colonia, el Reino de la Nueva Galicia abarcaba tres provincias: Nueva Galicia (Nayarit y Jalisco), Zacatecas (Aguascalientes y Zacatecas), y Culiacán (Sinaloa), como uno de los dos únicos reinados autónomos dentro del virreinato de la Nueva España.² Al consumarse la conquista del territorio por Nuño Beltrán Guzmán, la capital fue Tepic, Nayarit; posteriormente fue trasladada a Compostela, en 1540. A partir de 1560, su presidente —Pedro Moreno— se asienta en Guadalajara, una ciudad rodeada de serranías, minas de metales de oro y plata, cuyo territorio era apto para la agricultura, la ganadería y el comercio, actividades todas impulsadas en la región por sus primeros pobladores.³ En sus mocedades, la planeación de la ciudad y la arquitectura de Guadalajara sentaron las bases de la Perla de Occidente desde el siglo XVI y fueron parte de un proyecto mayor: la *Ruta a Santa Fe*, la cual comprendía 2,560 kilómetros y daba comienzo en la Ciudad de México con destino a Nuevo México, pasando por el Estado de México, Hidalgo, Querétaro, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas, Durango y Chihuahua.

En el proceso fueron edificadas ciudades majestuosas⁴ y se impulsó un nuevo proyecto civilizatorio que buscó modificar de raíz la identidad de Mesoamérica. Aunque no lo consiguió del todo, la transformó a profundidad. Se instauró un sistema que sentó las bases del control para la explotación de sus abundantes recursos naturales, lo cual delineó tres grandes tendencias históricas: 1. Edificó las bases de la estructura religiosa en la ciudad y la autoridad civil en el Ayuntamiento, 2. La estructura urbana trazó la organización de la

-
2. “De nueva Galicia al Estado de Jalisco” <http://www.agn.gob.mx/menuprincipal/difusion/exposiciones/exposiciones/ngalicia.pdf>; “Historia de Jalisco”, <http://www.jalisco.gob.mx/es/jalisco/historia>
 3. Museo de la ciudad de Guadalajara, visita el 6 de diciembre de 2015.
 4. La Ciudad de México, Querétaro, Guanajuato, Zacatecas y Guadalajara son en la actualidad Patrimonio Cultural de la Humanidad de la UNESCO.

vida de la gente: las profesiones, el comercio, el trabajo y el campo y, 3. Profundizó por siglos la exclusión del desarrollo económico y social de la población originaria, que se incorporó al trabajo de las minas, la cantera, la albañilería y el campo, a la par que propició la segregación racial de indios y africanos. A consecuencia de la esclavitud, las comunidades indígenas fueron desplazadas de su preeminencia civilizatoria precolombina. Años más tarde, la cercanía geográfica de Jalisco permitió que Miguel Hidalgo y Costilla entrara a la ciudad de Guadalajara como parte de su tarea insurgente en la lucha por la independencia de México e impulsara la abolición de la esclavitud y la difusión del periódico *El Despertador Americano*.⁵ La geografía y el trabajo de la minería que se extendió por la Nueva España —cerca de tres siglos— en la Ruta de los Minerales, llevaron un siglo después —tras la consumación de la independencia de México— a la instauración de la dictadura porfiriana y a la profunda interdependencia económica y social con Estados Unidos.

El ferrocarril en Jalisco pasaba por Lagos de Moreno ya en 1883, pero por Guadalajara no pasó hasta 1888, tras múltiples esfuerzos por construir una ruta interoceánica que viniera de Veracruz a Ciudad de México, atravesando Jalisco, con desembocadura al Pacífico y hasta Nuevo México, como parte de la ya referida íntima vinculación económica con Estados Unidos.⁶ Posteriormente, por esas mismas vías se transportaron revolucionarios, armas y municiones durante la Revolución Mexicana.

De esa forma, la entidad formaba parte de un proyecto estratégico —desde la Colonia hasta la Revolución Mexicana— que se pudo organizar en torno al estado porque Jalisco era un punto estratégico para acercar a varias regiones del país y ha sido centro neurálgico para la comunicación interoceánica, así como hacia la Ciudad de México y los Estados Unidos. Más aún, esto estableció las bases de una nueva identidad criolla y mestiza que en el siglo XXI experimen-

5. “Guadalajara, victoria y derrota de Miguel Hidalgo”. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/cultura/2010/169217/6/guadalajara-victoria-y-derrota-de-miguel-hidalgo.htm>

6. Medina, Miguel, “Los ferrocarriles: proyectos y compañías en Jalisco”, *Mirada Ferroviaria*, 17-29. Recuperado de http://museoferrocarrilesmexicanos.gob.mx/secciones/cedif/boletines/boletin_15/articulos/05_ferrocarriles_jalisco.pdf

ta los legados del colonialismo y el autoritarismo que han construido, poco a poco, el andamiaje para una violencia estructural: marginación, pobreza, asentamientos irregulares, pandillas y un endeble sistema económico y legal que ha desafiado a lo largo de muchos años la preeminencia de la Perla de Occidente. En la actualidad, esa diversidad de recursos también es el espacio para la circulación de armas y drogas que gravitan por la geografía del crimen organizado transnacional en nuestro país, como parte de un eslabón más del mercado ilícito global de estupefacientes liderado por Estados Unidos, principal consumidor de drogas en el mundo y proveedor de armas a los grupos criminales en México.

2. Cambio y continuidad del régimen político

Desde la independencia de nuestro país, las élites políticas no han logrado construir una doctrina integral de seguridad nacional y un sistema republicano de seguridad estatal que se anticipe a los riesgos y amenazas al estado y la nación, de manera ordenada, plural y democrática.⁷ En el periodo de 1946 hasta el año 2000, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) edificó una policía política y no logró concebir de manera amplia una agenda de riesgos a la seguridad —explosiones, desastres naturales, pérdida de recursos estratégicos tales como el agua y los bosques, crisis económicas, delincuencia organizada y terrorismo—; tampoco lo hizo la endeble transición democrática (2000-2012).⁸

La crisis de legitimidad del régimen político tras los hechos del 2 de octubre de 1968 y la elección presidencial de 1988 aceleraron la apertura para una transferencia del poder de manera pacífica de la mano del Partido Acción Nacional (PAN) en estados como Baja California (1989), Guanajuato (1991), Chihuahua (1992) y Jalisco (1995) y en la Ciudad de México a través del Partido de la Revolución Demo-

7. Lo cual implica construir un sistema que amalgame la seguridad nacional y pública, la defensa nacional y la inteligencia en el marco de los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno.

8. Existió una propuesta al interior del gobierno de Vicente Fox, encabezada por Adolfo Aguilar Zinser, pero no prosperó.

crática (PRD) en 1997. Incluso, avaló un cambio en la presidencia de la República a favor del PAN en el año 2000, aunque no sin dificultades y rupturas.⁹ Lo relevante para este análisis es que durante la presidencia de Vicente Fox, México experimentó tres cambios históricos de primer nivel que han incidido en la seguridad nacional y pública: uno, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, lo que modificó el control de fronteras en América del Norte;¹⁰ dos, los cárteles de la droga mexicanos le disputaron el control de las rutas de circulación y venta de drogas —en su paso a Estados Unidos— a los cárteles colombianos; y tres, la democratización terminó con los pactos verticales entre el PRI y la criminalidad; procesos éstos que precipitaron la crisis de inseguridad al final del sexenio foxista. A partir del 1º de diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón comenzó una guerra contra el narcotráfico pero sin haber construido los consensos políticos para la reforma del aparato de seguridad nacional y pública. Las consecuencias han sido devastadoras para México: más de 75 mil ejecuciones¹¹ y 121 mil desaparecidos en un sexenio.¹²

En 2012, el PRI regresó a Los Pinos después de doce años de ausencia en el poder presidencial y, en ese mismo año, recuperó el estado de Jalisco —que había perdido en 1995—. Con la endeble transición democrática que México ha construido hasta el día de hoy, lo que se tiene no es una crisis partidista en particular sino una debacle estructural que incumbe a la República y a la nación en su conjunto, encabezada por los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno.

A continuación, se da cuenta de los aciertos, límites y errores del gobierno de Jalisco con el tema de la seguridad y la justicia, a partir de la toma de posesión del gobierno de Aristóteles Sandoval el 1º de marzo de 2013.

9. Proceso que he analizado en mayor detalle en: Rodríguez Sumano, Abelardo, *La urgente seguridad democrática, la relación de México con Estados Unidos*, Taurus, 2008.

10. Estados Unidos se enfocó en su guerra global contra el terrorismo y le prestó menos atención al tema del narcotráfico, aunque la mayor vigilancia en su frontera con México ocasionó que la droga que pasaba por nuestro país se quedará en mayor escala en México en el periodo 2001-2005.

11. Existe todavía polémica sobre las cifras de las ejecuciones en el sexenio de Calderón.

12. “Confirma Segob: 26,121 desaparecidos en el sexenio de Calderón”. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=334749>.

3. El eje conceptual de la política de “bienestar” y la gobernanza

No obstante que el Plan de Desarrollo Estatal de Jalisco (PDEJ) 2013-2033 es un buen trabajo de política pública, resulta insuficiente para los desafíos que vive la entidad de manera reciente e, incluso, desde décadas atrás. En este marco, el PDEJ fue concebido de la siguiente manera: uno, marco conceptual; dos, evaluación y seguimiento; tres, diagnóstico de problemas; cuatro, economía próspera e incluyente; cinco, equidad de oportunidades, comunidad y calidad de vida; seis, garantía de derechos y libertad; siete, instituciones confiables y efectivas; ocho, temas transversales; y nueve, apartado regional. En este renglón, conviene destacar que el tema de la seguridad se encuentra subordinado al apartado seis, que es el capítulo de garantías de derechos y libertad, y aparece en un subapartado como seguridad ciudadana.

En tanto que el resumen ejecutivo establece las prioridades de un sexenio: “[es] una nueva forma de pensar en la que todas nuestras acciones se encaminan hacia la felicidad, la satisfacción de vivir a plenitud, es lo que ha inspirado” el Plan Estatal de Desarrollo. Asimismo apunta la sustancia de la retórica gubernamental: “Todos y cada uno de los ciudadanos en Jalisco merecemos bienestar, algo que está más allá del mero crecimiento económico y que implica una calidad de vida inmejorable, con salud, con buena alimentación, con educación de calidad, con tiempo para el esparcimiento, con servicios públicos de primer nivel, con un entorno sustentable y con seguridad para nuestras familias”.¹³

Para el gobierno estatal, la política pública debe ser “integral”, es decir, “se busca impulsar mejoras en las variables objetivas y tangibles asociadas al bienestar de las personas, e igualmente se intenta sentar las bases para que éstas desarrollen y aprovechen de forma óptima su potencial en un entorno sano y de tranquilidad que promueva el bienestar subjetivo y la felicidad”.¹⁴ En complemento a lo

13. *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033, un plan de Todos para un Futuro Compartido*. Gobierno de Jalisco, 2013, p. 5. Recuperado de: http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/ped_2013-2033_resumen.pdf.

14. *Ibidem*, p. 17.

anterior, el estado de Jalisco ha integrado un concepto relativamente reciente en la práctica gubernamental en México: la gobernanza.

Luis F. Aguilar ha introducido el tema de las políticas públicas en México y, más recientemente, el de la gobernanza, el cual parte de una premisa central: el gobierno ya no puede por sí solo responder a las demandas de la función pública. En su concepción de gobernabilidad se requiere diseñar la correspondencia con el sector privado y una amplia participación de la sociedad civil, así como generar los consensos políticos con los actores políticos nacionales o estatales para generar las políticas públicas que impulsen la gobernabilidad y el desarrollo.¹⁵ En este sentido, se considera que es importante y relevante esta aproximación sobre el agotamiento de las capacidades institucionales de la administración pública y del gobierno en México.

4. Los límites del “bienestar”

En sus inicios, la política de “bienestar” se fincó sobre la base de la entrega de recursos económicos a los grupos “vulnerables” a través de *bienevales*, transporte público en el interior de la entidad, mochilas con útiles, becas, computadoras, sillas de ruedas, etcétera. En la práctica, la política de bienestar se construyó sobre la base de un programa populista, electoral y asistencialista a los grupos vulnerables: discapacitados, madres solteras, jóvenes, adultos mayores e indígenas. Resulta ilustrativo que el secretario de Finanzas del gobierno de Aristóteles Sandoval, Ricardo Villanueva, actor clave de su gobierno y del diseño del Plan de Desarrollo Estatal, así como el hoy regidor de Zapopan y ex secretario de Desarrollo e Integración Social, Salvador Rizo, fueran candidatos a las alcaldías de Guadalajara y Zapopan, respectivamente, en 2015 y que ambos perdieran la elección municipal frente a Movimiento Ciudadano. En suma, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social no forma parte de un programa integral de seguridad del estado.

A poco más de dos años del comienzo de esta administración, el argumento de la gobernanza en un sentido práctico ha sido rebasa-

15. Véase: http://www.youtube.com/watch?v=zSeIL_IluCs

do en 2015 por la escasez de recursos gubernamentales, un pésimo manejo de la crisis de seguridad tras los narcobloqueos (1º de mayo), el arribo de Movimiento Ciudadano a la mayoría de las alcaldías en Jalisco (7 de junio) y el huracán Patricia (23 de octubre). En la actualidad, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social presenta problemas de operación administrativos y presupuestales para continuar con las promesas de campaña del gobernador: no se logró la integralidad para conformar un padrón único de beneficiarios y no se construyó una base sólida para generar plazas de trabajo que establecieran la plataforma de una seguridad laboral para nuevos servidores públicos. Además, la mayoría de los espacios laborales que se abrieron fueron temporales, sin prestaciones y con contratos de trabajo de tres a seis meses, sin la posibilidad de generar antigüedad. El gobierno de Aristóteles Sandoval ha tenido que prescindir del personal de confianza con el que contaba y quedarse con los sectores más cercanos al interior de su partido y gobierno. En todo caso, directivos y mandos medios están dando la batalla por la continuidad de un programa coyuntural, ya que no se centra en las capacidades efectivas del desarrollo, la educación, la innovación y la tecnología y menos aún en una seguridad integral.¹⁶

5. El Plan Estatal de Desarrollo y la seguridad pública de Jalisco

En términos generales, el responsable de la seguridad en Jalisco es el gobernador del estado, y de la seguridad nacional, el presidente de la República, lo cual requiere una coordinación centrada en los riesgos y las amenazas internas y externas a la entidad. En párrafos anteriores se constata que la seguridad desde una perspectiva integral no ha sido la prioridad para el gobierno del estado. Ahora bien, la visión conceptual y legal concentra responsabilidades y alcances jurídicos de la seguridad pública en la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

16. Entrevista con un ex funcionario del Bienestar Social durante la Administración de Aristóteles Sandoval, 15 de diciembre de 2015.

Al respecto es primordial señalar puntualmente lo que la ley marca en la materia:

Artículo 2°. La seguridad pública es la función gubernamental que prestan en forma institucional, exclusiva y en el ámbito de su competencia, el Estado y los municipios, la cual se regirá bajo los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo y honradez, respetando del gobernado sus derechos humanos consagrados en nuestra carta magna y la Constitución particular del Estado.¹⁷

El alcance de esta definición legal de seguridad pública es equivalente a una seguridad ciudadana que se fundamenta en los derechos humanos de los ciudadanos y el resguardo de su patrimonio. La misma también apunta la directriz y coordinación con los municipios y el ministerio público y señala algunos riesgos de la criminalidad, los desastres naturales y la protección civil, lo cual es un avance importante pero insuficiente (como se demuestra más adelante). Por su parte, la reforma que el gobierno de Aristóteles Sandoval introdujo al comienzo de su mandato para transformar la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General del Estado en la Fiscalía General es similar al cambio que impulsó el gobierno federal en términos de administración y control, al fusionar la Secretaría de Seguridad Pública a la Secretaría de Gobernación. En este sentido, la Fiscalía General:

[...] es la responsable de la Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en términos de lo que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene a su cargo la institución del Ministerio Público y es la encargada de conducir las funciones de la investigación de los delitos, de la seguridad pública, de mantener el orden y la paz pública, de la conducción y mando de las policías, con excepción de la policía vial, del ejercicio de la acción penal y la relativa a la acción de reparación del daño ante los tribunales, así como del sistema de reinserción social y atención a víctimas, rigiéndose por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.¹⁸

17. Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Recuperado de: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/15/605/>.

18. Ley Orgánica de la Fiscalía General de Jalisco, p. 1. Recuperado de: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/15/610/>

En el Plan Estatal de Desarrollo y el discurso de toma de posesión, el gobernador asegura que la nueva reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía dará mayores capacidades para el desarrollo de una seguridad ciudadana.¹⁹ Como se ha visto en el PEDJ, la Ley de Seguridad Pública estatal y las atribuciones de la Fiscalía General del Estado, el eje de la seguridad y la justicia se concentra en los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto, no se cuenta con una estructura de coordinación general al interior del despacho del Ejecutivo o, incluso, en la Secretaría General de Gobierno del Estado, para el diseño institucional de todas las capacidades de Jalisco para establecer la coordinación en esa dimensión amplia con el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el plano federal, y en el estatal con el Congreso Local y todos y cada uno de los municipios de Jalisco. En un sentido puntual, el PEDJ define:

En términos de la garantía de derechos y libertades, la visión plasmada en esta dimensión llama establecer un estado que, por un lado, tenga la capacidad de garantizar el marco de derechos y libertades establecidos en la constitución nacional y estatal, leyes y demás apartados normativos y, por otro, asegure la integridad de las personas. Lo anterior visualiza a un estado donde el gobierno y la sociedad colaboran, cada uno desde su posición, para lograr una paz social durable. Además, existe el reconocimiento de que la colaboración entre gobierno y sociedad trascienda hacia otros temas como la protección civil, de tal manera que se facilite el trabajo de salvaguardar a las personas y sus bienes frente a los riesgos derivados de contingencias naturales y aquellas inducidos por el ser humano.²⁰

Asimismo, en términos conceptuales, el Plan de Desarrollo Estatal no coloca como una prioridad de la entidad —al igual que el gobierno federal— la crisis de seguridad que vive el país desde la época del gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012) y no atiende estructuralmente riesgos, amenazas y vulnerabilidades locales, regionales, nacionales e internacionales. Tampoco eleva las miras de lo que se tiene que securitizar: el concepto de territorialidad, la pluralidad de su población, las instituciones políticas, los

19. “Discurso del Gobernador de Jalisco Jorge Aristóteles Sandoval en el IC Cabañas”. Marzo 1 de 2013. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=RgyHCUFYiHM>

20. Plan de Desarrollo Estatal 2013, p. 66.

límites colindantes con los estados vecinos que comparten riesgos y amenazas de la criminalidad y su peso y rol en el concierto de la República. Esta visión conceptual no establece los enlaces legales con la Ley General de la Seguridad Pública ni con la Ley de Seguridad Nacional en un sentido amplio.

6. Un plan “alineado” con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos del Milenio

En otras palabras, conviene ir por partes y diseccionar los entramados de orden y jerarquía con los que se concibe el Plan de Desarrollo Estatal, que asegura alinearse con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018²¹ del presidente Enrique Peña Nieto y con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. En este orden de ideas, el PEDJ reproduce las ausencias de diagnóstico del PND y los Objetivos del Milenio en materia de seguridad nacional y pública y de un desarrollo sustentable en México.

Es primordial señalar que la violencia e inseguridad no fueron la prioridad del gobierno federal y, más bien, la respuesta ha sido reactiva. Los temas de Tlatlaya, Ayotzinapa y la fuga de “El Chapo” se salieron del control de la vocería presidencial, que tuvo que enfrentarse con la opinión pública nacional e internacional, exactamente lo que buscaban evitar en los dos primeros años de gobierno al sacar el tema de la seguridad del radar de los medios de comunicación. En nuestra perspectiva, lo que sucedió fue lo siguiente: el gobierno de Peña Nieto no le brindó toda la prioridad y fuerza de su administración a los temas de seguridad —lo que sí caracterizó a la de Felipe Calderón—²² en cambio, giró hacia los temas económicos e intercambió las prioridades, pero ello no significó que los rezagos y las desarticulaciones de los sistemas de seguridad nacional y pública se solventaran, simplemente se pospusieron; y sobre esas vulnera-

21. Plan Nacional de Desarrollo. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013

22. Felipe Calderón abrió una caja de Pandora cuando se lanzó a la guerra contra el narco sin anticipar las consecuencias de dicha iniciativa. México sigue esperando el plan maestro para salir de la crisis de inseguridad.

bilidades se ha concebido el actual modelo de política económica que se impulsa en México. Asimismo, el PND en su conjunto no reconoce la crisis humanitaria que le heredó la presidencia de Felipe Calderón, ni tampoco la desarticulación del aparato de seguridad y defensa nacional en los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno.²³ Esas vulnerabilidades en la base del gobierno priista mina la seguridad y dificulta el desarrollo. Más aún, el PND carece de una estrategia puntual para el combate a la corrupción y a la impunidad en el seno de la República. Lamentablemente, esta ausencia de responsabilidad en la titularidad del Ejecutivo Federal se reproduce en el Plan de Desarrollo Estatal de Jalisco.

Así, con todas las diferencias y énfasis que ello representa, Aristóteles Sandoval reproduce un problema similar al del presidente de la República: ambos consideran que si se atienden los rezagos económicos, los problemas de inseguridad se van a solucionar por decreto. En ese sentido, el gobierno de Jalisco ha colocado el tema del bienestar social como el eje de sus desvelos y el mantra de sus acciones. En suma, en el PEDJ el tema de la inseguridad no fue la prioridad al comienzo de la administración, como tampoco aparece conceptualmente la idea de una seguridad amplia e integral; el gobierno estatal se centra en los temas de seguridad ciudadana, lo cual no está mal en sí: el problema reside en que la inseguridad afecta a las instituciones del estado de Jalisco y a su territorio y no solamente a los ciudadanos, elementos que se abordarán al final de este trabajo.

7. ¿Los Objetivos del Milenio?

El Plan de Desarrollo Estatal requiere una actualización en lo referente a los Objetivos del Milenio, ya que después de 2015 éstos

23. En 2012 publiqué un libro en el que coordiné esfuerzos del Consejo de Seguridad Nacional y la academia: *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. (¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, Y ¿a dónde queremos ir?)* (Presentación del Almirante Francisco Saynez Mendoza y prólogo de Marco Antonio Cortés Guardado) Universidad de Guadalajara, Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada, México. Un esfuerzo sin precedentes en el que encontré la falta de integración entre el sistema nacional de seguridad y la política exterior.

fueron reemplazados por la Agenda de Desarrollo Sostenible. En el plano multilateral, tras 13 rondas de negociación —entre marzo de 2013 y julio de 2014— del Grupo de Trabajo de la Asamblea General de la ONU, se propusieron 17 nuevos objetivos para la agenda después de 2015, los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS).²⁴ En este sentido, el objetivo 16 de los ODS tiene una vinculación ambigua con el tema de la seguridad: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, sostener el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.²⁵

La participación de México en el ámbito multilateral se vincula al Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), “México con Responsabilidad Global” y al Programa para la Seguridad Nacional (2014-2018). En ese tenor, México ha sido un actor importante para la construcción de la Agenda para el Desarrollo en las Naciones Unidas desde el año 2000.²⁶ Sin embargo, el país ha presentado problemas estructurales para ir compatibilizando su sistema de seguridad nacional con el de política exterior. Por lo tanto, el país sigue teniendo problemas de implementación institucional entre los grandes rubros de la agenda internacional y la política interior.

El gobierno mexicano sí vincula el tema de la seguridad y el desarrollo en el plano nacional y en la Agenda para el Desarrollo 2015, pero no cuenta con los instrumentos de Estado que permitan a la Presidencia de la República instruir al Gabinete de Seguridad Nacional, así como al Comisionado Nacional de Seguridad y al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública para vincular la agenda global con la agenda nacional; tampoco existen los medios para coordinarse con el Poder Judicial en todo el país, que den cuenta del acceso a la justicia para todos. De igual forma, tampoco existen los contrapesos parlamentarios para sancionar la

24. Bárcena Ibarra, Alicia (2015). “La igualdad en la agenda de desarrollo 2015”, en Villanueva Ulfgard, Rebecka, (coordinadora), *México y la Agenda de Desarrollo para después de 2015*. Revista Mexicana de Política Exterior, enero-abril.

25. “Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones fuertes”. Recuperado de: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda/goal-16.html>.

26. *Ibidem*.

corrupción y la impunidad en todos los niveles de gobierno y castigar a los responsables de transgredir la ley.²⁷

En síntesis, en el plano multilateral, México carece de una estrategia para vincular el desarrollo con la seguridad mientras que, en el plano nacional, el país carece de los instrumentos para adelantarse a los riesgos y amenazas a un contexto local, nacional e internacional.

En el plano estatal, la aproximación a la inseguridad es incorrecta: “La certeza jurídica, el acceso a la justicia, la seguridad pública y la protección civil permiten a los ciudadanos una vida armónica y segura, libre de riesgos y amenazas”.²⁸ En la seguridad es fundamental señalar lo que se requiere asegurar; por otra parte, es vital identificar los riesgos y amenazas a esa seguridad y, por último, articular el plan de acción para combatir de raíz sus causas.

8. ¿Qué asegurar?

La Zona Metropolitana de Guadalajara es la segunda región más próspera e influyente de México, sólo después de ciudad de México. Guadalajara es el centro neurálgico y estratégico de esta región. Jalisco cuenta con 125 municipios, una superficie de 80, 137 kilómetros cuadrados, 351 kilómetros de costa en el mar del Pacífico, 7'879, 530 habitantes, de los cuales el 87% de la población es urbana y el 13% rural, así como la población indígena y sus cuatro idiomas: huichol, náhuatl, purépecha y mixteco.²⁹ Su aportación al Producto Interno Bruto es de 6.3%.³⁰ Además, comparte frontera, relaciones económicas, políticas, comerciales, culturales, sociales y de seguridad con ocho estados: Michoacán, Colima, Nayarit, Zacatecas, Durango, Aguascalientes, San Luis Potosí y Guanajuato.

27. Rodríguez Sumano, Abelardo (en imprenta). “Insecurity in Mexico and the Post-2015 Development Agenda” en Rebecka Villanueva Ulfsgard, *Mexico and the Post-2015 Development Agenda: Challenges and Contributions*. Palgrave.

28. Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033.

29. INEGI, “Diversidad. Jalisco”. Información por entidad. Recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/poblacion/diversidad.aspx?tema=me>.

30. INEGI, “Resumen. Jalisco”. Información por entidad. Recuperado de: <http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/default.aspx?tema=me&e=14>.

En Jalisco se concentran importantes recursos naturales y climas, cuenta con dos aeropuertos internacionales, está a la vanguardia en telecomunicaciones (con la aldea digital),³¹ agroindustria y turismo. Además alberga la segunda entidad pública en educación superior (Universidad de Guadalajara) en México³² y un vasto núcleo de universidades privadas, permitiendo que, en su conjunto, se congregue una de las comunidades empresariales y de la sociedad civil más activas y dinámicas de México, lo que ha incidido en la composición política de Jalisco.

En ese sentido, la entidad es una región líder en el occidente de México y punta de lanza del patrimonio y la industria cultural en Iberoamérica, dado que cuenta con la Feria Internacional del Libro, la segunda más grande del mundo.³³ De esta manera, Jalisco y su zona metropolitana, en particular, poseen un rol central en el papel de la República Mexicana; y, por su ubicación geográfica y potencial económico y cultural, un rol central en las relaciones internacionales de las entidades federativas de México.³⁴ Adicionalmente, se requiere asegurar —en coordinación con la federación— una relación estrecha con las dependencias de toda la administración pública federal, los servicios diplomáticos, las fuerzas armadas, espacios emblemáticos

-
31. La Aldea Digital que por haber tenido 400,254 mil asistentes en 21 días obtuvo el Récord Guinness que lo acredita como el evento de inclusión digital más grande del mundo. Arenas, V. (3 agosto, 2015). Aldea Digital logra Récord Guinness. *El Informador*. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/tecnologia/2015/606949/6/aldea-digital-logra-record-guinness.htm>.
 32. La Universidad de Guadalajara cuenta con una matrícula de 252 mil estudiantes (enero 2015). Gómez, A. (13 enero, 2015). *15 mil 617 estudiantes admitidos por la UDG. La Jornada*. Recuperado de: <http://lajornadajalisco.com.mx/2015/01/15-mil-617-estudiantes-admitidos-por-la-udg/>.
 33. El estado cuenta con dos patrimonios culturales de la humanidad: el Hospicio Cabañas y —por su denominación de origen— el paisaje agavero de Tequila. De acuerdo a la Organización de Naciones Unidas, estos espacios cuentan con el reconocimiento más alto de la comunidad internacional por sus contribuciones universales y excepcionales a la humanidad. La Feria Internacional del Libro de Guadalajara es la segunda más grande en el mundo y el Festival Internacional de Cine constituye un parámetro de alcance hemisférico por la calidad de sus producciones y el impulso a la industria cultural, entre otros aspectos.
 34. Este es un tema preponderante en la paradiplomacia. Véase: Eugene D. Zapata Garesché y Braulio Antonio Díaz Castro, “Gobiernos locales: actores internacionales”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, mayo-agosto, 2015.

como la Escuela del Aire, las instalaciones estratégicas como Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), aduanas, puertos y aeropuertos, todos los procesos de las cadenas productivas de la economía, la población migrante de otras entidades federativas y naciones, los inversionistas y sectores financieros extranjeros en diversas latitudes como en Chapala, entre otras.

9. Recursos naturales y medio ambiente

Por su parte, la climatología de la entidad está representada por 29 grupos diferentes entre cálidos, subhúmedos, templados semi-cálidos, templados subhúmedos, templados semifríos, semisecos, muy cálidos y semisecos templados; esto, debido a la conformación variada del relieve y la influencia de masas de agua muy propicias para la productividad económica, la ganadería y el turismo.³⁵

Jalisco destaca del resto del país por la riqueza de la biodiversidad. En esta entidad está representada más de 52% de la avifauna que habita en México; 40% de las especies de mamíferos y 18% de los reptiles presentes en el territorio nacional. Asimismo, se cuenta con 16 tipos de vegetación que conforman la fitosociología jalisciense. Lo que demuestra la importancia que el estado tiene en esta materia: ocupa el sexto lugar entre los estados mexicanos con mayor biodiversidad, con 7,500 especies de plantas vasculares, 173 mamíferos y 525 de aves. Similarmente, presenta una gran variedad de condiciones ecológicas, que van desde las zonas costeras hasta altas montañas (Sierra Madre), y desde selvas tropicales subhúmedas y secas (consideradas las de mayor biodiversidad a nivel mundial), hasta bosques de coníferas y el lago de Chapala, el más grande de Mesoamérica —aunque con grandes problemas para su conservación—, el cual representa 50% del volumen lacustre de la nación y es la principal fuente de abastecimiento (60%) de agua potable de la Zona Metropolitana de Guadalajara.³⁶

35. “Medio físico-Jalisco”. *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. Recuperado de: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM14jalisco/mediofisico.html>.

36. “Aprovechamiento y conservación de la biodiversidad”. *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco 2013-2033* (pp. 59-74). Guadalajara, Jalisco: Dirección de Publicaciones

En la costa de Jalisco, por Decreto Presidencial de 1986, se establecieron cuatro playas como zonas de reserva natural para la protección de las especies de tortuga marina: El Tecuán, Cuitzmala, Teopa y el Playón de Mismaloya, con una extensión de 88 kilómetros. En la actualidad, las áreas protegidas de Jalisco incluyen ocho unidades de conservación y es uno de los seis estados más biodiversos en el país. Estas unidades cubren menos de 4.8% de la superficie del estado. Una sola de ellas, la reserva de la biosfera Sierra de Manantlán, representa 60% del total de la superficie protegida de modo legal. Las áreas protegidas que hay en Jalisco abarcan, en conjunto, 208,653.8 hectáreas, entre las que se encuentran:

- Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, que abarca 139,500 hectáreas.
- Reserva de la Biosfera Chamela-Cuitzmala, con una superficie de 13,143 hectáreas.
- Parque Nacional Volcán Nevado de Colima, que comprende 10,143 hectáreas.
- Zona de Protección Forestal y Refugio de la Fauna Silvestre Bosque de la Primavera, con una superficie de 30,500 hectáreas
- Zona de Protección Sierra de Quila, que se extienden en 15,192 hectáreas.
- Zonas de Protección de la Tortuga Marina, de 175.8 hectáreas de extensión.

Los recursos hídricos abundan en la entidad: 15% de las aguas continentales disponibles en México en ríos, presas y lagos, se encuentran en Jalisco. En el aspecto forestal, cuenta con una superficie de 5'222,542 hectáreas de vocación forestal, de las cuales 3'076,139 están cubiertas de vegetación. Asimismo, 80% de la superficie forestal está compuesta por coníferas y hojosas, manteniendo con esto el tercer lugar a nivel nacional.³⁷

Las aguas del estado escurren hacia el Océano Pacífico y se dividen en tres grupos: Río Lerma-Santiago y sus afluentes, ríos que

del Gobierno del Estado de Jalisco, 2013.

37. "Medio físico-Jalisco". *Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México*. Recuperado de: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM14jalisco/mediofisico.html>.

desembocan directamente en el Pacífico y ríos del sur del estado que se encuentran en riesgo. Al respecto, las facultades constitucionales del gobernador establecen lo siguiente:

Ejercer en forma concurrente con la federación y los municipios, las atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección del ambiente, protección civil, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, conforme a la distribución de competencias y disposiciones de las leyes federales y estatales.³⁸

Los recursos naturales requieren algo más que un proyecto de conservación, es necesario un proyecto estratégico del Estado mexicano en general y de manera central de la entidad, para securitizar estos recursos que son la base de la vida y la riqueza de Jalisco. Asimismo, es preciso que formen parte de una visión integral de la seguridad en una dimensión permanente, independientemente del partido político en el poder.

10. Riesgos

En contraste a lo referido anteriormente, cada año se pierden aproximadamente 17,000 hectáreas de selvas, pastizales y otro tipo de vegetación.³⁹

Las causas de esta deforestación se entretajan con una serie de riesgos y amenazas que, en su conjunto, articulan un peligro para el medio ambiente y la sustentabilidad: cambio del uso de suelo a los sistemas agrícolas y urbanos, incendios forestales, tala ilegal, inadecuado aprovechamiento de los bosques y cerros, actividades agropecuarias y, en menor medida, los desastres naturales. Además, en la tala ilegal participan miembros de la delincuencia organizada que amenazan a los productores con el cobro de piso, levantones, secuestros y ejecuciones. El control pleno del territorio, su cuidado, desarrollo y conservación, es proyectar el potencial a futuro.

38. Constitución de Jalisco, artículo 50, inciso XX.

39. Plan Estatal de Desarrollo 2013.

A pesar de la riqueza en recursos en algunas zonas, la geografía no es homogénea, lo cual aumenta los riesgos. Por ejemplo, existen problemas de desabasto de agua en la entidad en los municipios no metropolitanos de la Zona Centro, la cifra se eleva a 95%; mientras que en la región Costa Norte alcanza un preocupante 70%. El abastecimiento público del agua es desigual al interior de la entidad. Las regiones más afectadas por la disponibilidad de agua son las Norte, Sureste y Sierra Occidental con 78.16%, 90.07% y 90.91%, respectivamente.⁴⁰ La mala distribución de los asentamientos urbanos en Jalisco causa sobreexplotación y degradación de los recursos naturales. Como consecuencia, hay algunos municipios —como Guadalajara, Tonalá y El Salto— que necesitan satisfacer sus necesidades hídricas suscitando una tensión por los recursos y la vida con las zonas aledañas.

Por otra parte, la contaminación del agua se origina principalmente por descargas residuales sin tratar de origen industrial, doméstico, comercial, agropecuario y de retorno agrícola. Una gran parte de los cuerpos de agua están contaminados, en mayor o menor medida. De acuerdo con la información generada por la Red Nacional de Monitoreo (RNM) que opera Conagua,⁴¹ las principales corrientes de Jalisco y del lago de Chapala muestran problemas importantes de contaminación, especialmente las zonas industriales de El Salto, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), Lagos de Moreno y la zona de Tequila.⁴² De esa manera la sustentabilidad ecológica y el desarrollo se encuentran en riesgo. Una política de seguridad integral requiere no perder de vista el espacio donde se desenvuelve la vida.

40. *Ibidem.*

41. “Agua y reservas hidrológicas”. *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco 2013-2033* (pp. 103-116). Guadalajara, Jalisco: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, 2013.

42. El lago de Chapala se encuentra medianamente contaminado. Algunas de las problemáticas observadas señalan que la distribución del agua no es regular. A pesar de la gran riqueza en recursos naturales, se tiene que 51% del territorio queda comprendido en la zona árida con las regiones Norte, Altos y Centro; 49% restante queda en la zona semiárida en las regiones Sur y Costa. Sin lugar a dudas, este asunto —que incluye el desperdicio del suministro— es un problema de territorialidad, desarrollo y seguridad.

11. Planeación urbana y territorial

En una dimensión histórica, Jalisco —al igual que Nuevo León, Puebla y Ciudad de México— carece de una planeación estratégica de sus zonas urbanas y rurales. El ordenamiento urbano y rural es crucial para organizar la vida de la población, la actividad económica, la producción, el desarrollo económico y social, el trabajo, los servicios públicos, el agua potable, la electricidad, el uso de energía, la telefonía, la inversión en infraestructura, la educación, el transporte, el comercio, la agricultura, la ganadería, el turismo y la seguridad. El fracaso de esa organización genera secuelas estructurales en su viabilidad, así como en el estado de derecho y en la seguridad de las personas, instalaciones estratégicas y en la autoridad legalmente establecida.

En 2010, la zona conurbada de Guadalajara pasó a representar 60.3% de la población en ocho municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán.⁴³ En contraste con la concentración poblacional de la zona conurbada, la mayoría de las poblaciones del estado presentan un alto nivel de dispersión poblacional. Esa concentración representa un problema de vulnerabilidad, ya que 26.8% de la población del estado habita en 10,895 localidades menores a 15 mil habitantes. Lo anterior muestra un desequilibrio regional y de recursos, ya que en ocho municipios está concentrada más de la mitad de la población de Jalisco.

A lo anterior se añade una tendencia de degradación del territorio por la sobreexplotación y contaminación de sus recursos naturales. El suelo y el agua están vinculados directamente con el crecimiento de la población y el desarrollo de actividades productivas.⁴⁴ Por otra parte, la mala calidad del transporte público, la ineficiente cobertura de rutas en las ciudades, así como la ausencia de infraestructura y conectividad entre el espacio urbano y rural, constituyen otro de los problemas que afecta la movilidad de las personas en el

43. “Planeación urbana y territorial”. *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco 2013-2033*, 117-134. 1ra ed. Guadalajara, Jalisco: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, 2013.

44. Arrollo Alejandro, Jesús e Isabel Corvera Valenzuela (compiladores), *Regiones en desarrollo insostenible*, Universidad de Guadalajara. UCLA Program on México, 2010.

estado y al interior de la Zona Metropolitana de Guadalajara. En este renglón, se requiere además una coordinación en los tres niveles de gobierno para ejercer un control pleno de todas las carreteras por tierra y aire, puesto que algunos municipios de Jalisco son territorio de la delincuencia organizada, en abierto desafío a la autoridad.

12. Población y desarrollo

Una mirada a la composición de la población resulta útil para identificar oportunidades, así como riesgos y vulnerabilidades: en Jalisco habitan 7'879,530 personas, de las cuales 3'887,978 (49%) son hombres y 4'043,288 mujeres (51%); la tendencia general es que 87% de la población es urbana y el restante 13%, rural.

La población menor de 15 años es de 2'128,960, mientras que la población en edad de trabajar (15 años y más) es de 5'813,983 personas. Por su parte, la población económicamente activa comprende 3'578.041 y la población económicamente inactiva asciende a 2'235,942 habitantes, en su mayoría niños.

La población ocupada comprende 3'392,294, que se dividen de la siguiente forma: 2'453,915 asalariados, 634,939 trabajadores por cuenta propia, 172,874 empleadores y 130,566 sin pago y otros. En 2009 la población indígena alcanzaba los 71,169 habitantes, de los cuales 35,697 eran hombres y 35,472 mujeres. La relevancia de estas cifras es que la población indígena es uno de los sectores más vulnerables, rezagados y marginados en el estado, aunque no son los únicos.⁴⁵

En efecto, el grueso de la población, la actividad económica y la educación superior se encuentra en la Zona Metropolitana de Guadalajara; en la actividad primaria: ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza con 5.59%; en actividades secundarias: minería 0.31%, construcción y electricidad, agua y gas 6.44%, industrias manufactureras, 22.59%, la suma de lo anterior equivale a 29.34% del producto interno estatal; mientras que comercio, restaurantes y hoteles generan 24.05%; transporte e información en medios masivos, 9.26%; servicios

45. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Subsecretaría de Empleo y Productividad Laboral, Información laboral, diciembre 2015, p. 3.

financieros e inmobiliarios, 12.97%; servicios educativos y médicos, 8.13%; actividad del gobierno, 3.36%; servicios profesionales, científicos y técnicos, dirección de corporativos y empresas, servicios de esparcimiento y culturales, deportivos y recreativos, 7.30%.⁴⁶ No es fortuito que el mayor número de riesgos y amenazas a la población se concentren en la Zona Metropolitana de Guadalajara.

13. Más retos e incertidumbres a la población

Ahora bien, el desempleo es uno de los problemas más apremiantes de la población y fuente de tensiones cruciales.⁴⁷ Jalisco es la sexta entidad federativa con la mayor tasa de desempleo en el país.

Las mipymes son la principal fuente de empleo de los jaliscienses, ya que generan siete de cada diez puestos de trabajo; sin embargo, aproximadamente tres cuartas partes de las nuevas mipymes desaparecen antes de cumplir los dos años.⁴⁸

Un indicador alarmante de la vulnerabilidad de la población es que 65.39% carece de vivienda⁴⁹ y cerca de 12% de las viviendas de la entidad no cuentan con material durable en sus techos, y aproximadamente 3% de las viviendas no tienen recubrimiento en sus pisos.

En 2012, 39.8% de los jaliscienses se encontraban en situación de pobreza, lo que equivale a poco más de 3.5 millones de personas pobres en términos absolutos,⁵⁰ 34% de la población se encontraba en condición de pobreza moderada y con un promedio de dos carencias sociales, lo que en términos absolutos representa 2.6 millones de personas. Asimismo, 5.8% de la población se encontraba en situación de pobreza extrema (casi 450 mil personas).⁵¹

46. INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 2005-2009.

47. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Subsecretaría de empleo y productividad laboral, Información laboral, diciembre 2015, pág. 22.

48. Plan Estatal de Desarrollo 2013.

49. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2010, Jalisco es la entidad con el menor porcentaje de viviendas propias (65.39%).

50. Plan Estatal de Desarrollo 2013, p. 54.

51. "Pobreza y cohesión social". *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco 2013-2033* (pp. 169-196). Guadalajara, Jalisco: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado

La carencia por acceso a la seguridad social es la más frecuente y afecta a 53.5% de la población, le siguen en importancia la carencia por acceso a los servicios de salud (23.7%) y la carencia por acceso a la alimentación (20.6%).

Los reportes estadísticos señalan que 35.40% de las mujeres jaliscienses vive en situación de violencia por parte de su pareja actual, y 45.10% vivirá en violencia de pareja de por vida.⁵²

Existe una pobreza multidimensional, en la cual se encuentra 49.4% de los infantes (niños de 0 a 5 años), 49.4% de los niños (de 6 a 11 años) y 39% de los adolescentes (de 12 a 17 años).

Los adultos mayores experimentan una crisis de abandono y sólo 2 de cada 10 tienen autosuficiencia económica.⁵³

La población está envejeciendo de manera importante.

Al igual que en la ciudad, Jalisco requiere un apoyo decidido al campo en todas sus áreas de producción, financiamiento, infraestructura, agua potable, recursos económicos y seguridad pública.

Las regiones que muestran las mayores tasas de emigración neta son Sureste, Sierra Occidental, Sierra de Amula y Norte. En suma, la entidad acumula cuatro millones de habitantes en el exterior.

14. Amenazas

Las amenazas no son estáticas, evolucionan a lo largo del tiempo y su poder reside en la capacidad para causar daño a la población, el territorio y las instituciones. El crimen organizado transnacional acecha al sistema de seguridad nacional y pública, el aparato de justicia, las Fuerzas Armadas y a la población. Por ejemplo, el régimen prohibi-

de Jalisco, 2013.

52. Jalisco se encuentra entre los estados con mayor número de incidentes de violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito público como en el privado. Jalisco ocupa el primer lugar a nivel nacional en incidentes de violencia ejercida contra las mujeres, tanto en el ámbito escolar como en el familiar. Respecto a la violencia laboral y la de pareja, el estado se ubica en el segundo lugar a escala nacional, y en la clase de violencia comunitaria ocupa el lugar tercero.
53. “Grupos prioritarios”. En *Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Jalisco 2013-2033* (pp. 197-224). Guadalajara, Jalisco: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco, 2013.

cionista de drogas en Estados Unidos ha tenido un impacto sobre la Organización de Naciones Unidas que alcanza prácticamente un siglo. Por otra parte, el mercado ilícito de drogas alcanza los 350 mil millones de dólares anuales y se estima que el dinero que se mueve anualmente entre Estados Unidos y México es de alrededor de 150 mil millones de dólares.

En este orden de ideas, es importante señalar que el derecho a portar armas en Estados Unidos, con el que se sustenta la producción de las principales armerías a lo largo de su frontera con México en los estados de California, Nuevo México, Arizona, Texas y Florida, cuenta con más de doscientos años de historia.⁵⁴ Por poner un ejemplo de lo que esto representa, en el sexenio del presidente Felipe Calderón se invirtieron cerca de 1,500 millones de dólares en tres años, a través de la Iniciativa Mérida, para combatir la principal amenaza entre ambas naciones, presupuesto que equivale a 0.30% anual entre 2009 y 2011.⁵⁵ No obstante, la Iniciativa Mérida no pudo incidir sobre el tema de las armas y el régimen prohibicionista de drogas en los Estados Unidos. En el mismo sexenio del presidente Calderón se confiscó cerca de 1.4% del total de armas en los primeros 18 meses de su sexenio y casi 6% del dinero ilícito en el mismo periodo.⁵⁶ El arsenal de dinero y de armas, sumados a la corrupción e impunidad, constituyen un peligro a la seguridad de México.

En la actualidad existen nueve cárteles en el país que se disputan el control de rutas de drogas a Estados Unidos. Asimismo, el narcotráfico ha venido evolucionando a través del soborno de autoridades, cobro de piso, secuestro, torturas, desapariciones, ejecuciones de alto impacto, etc. El de mayor poder y expansión es el Cártel Jalisco Nueva Generación, le siguen el Cártel de Sinaloa, los Caballeros Templarios y la Familia Michoacana, Pacífico, los Zetas y los Beltrán Leyva (Nayarit). Todos ellos con redes e influencia directa o indirecta en Jalisco y con presencia en los ocho estados que rodean

54. La Segunda Enmienda de la Constitución estadounidense se introdujo el 15 de diciembre de 1791: <http://www.constitution.org/leglrkba.htm>

55. Rodríguez Sumano, Abelardo, *North American Regional Security: a trilateral framework?* Lynne Rienner Publishers, 2013, p.145

56. Aguayo Quezada, Sergio, “¿Quién gana la guerra contra el narco?”, *Reforma*, 17 de diciembre de 2008.

a la entidad: Colima, Nayarit, Aguascalientes, Zacatecas, Durango, Guanajuato, Michoacán y San Luis Potosí.⁵⁷

En el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara las cerca de 1,000 pandillas existentes pueden escalar y volverse una amenaza a la seguridad del estado.

15. Análisis y síntesis

México y Jalisco carecen de una identidad clara. Su historia requiere ser reorganizada para fortalecer sus intereses e instituciones locales, estatales y nacionales de la mano de los centros de investigación y cultura, universidades, centros tecnológicos, autoridades, sociedad civil organizada y el sector empresarial. Por ejemplo, Jalisco cuenta con más de 3,000 espacios culturales, pero no establece enlaces suficientes para integrar y dinamizar cultura, educación, ciencia, innovación, inversión en proyectos productivos con una personalidad local propia que promuevan una cultura del patrimonio, la comunidad, la productividad y la seguridad.

La democratización en el país ha dejado claro que no se han desterrado las prácticas de corrupción e impunidad arraigadas en los cimientos de la República y que difícilmente se fincan responsabilidades legales a quienes transgreden la ley. En las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 la clase política en la cúspide del poder trastocó la legitimidad de la autoridad política y pública en detrimento de la transparencia, la rendición de cuentas y la pulcritud del gasto público. Tampoco se pudo concebir una doctrina integral de seguridad nacional y pública y las reformas necesarias para ampliar el catálogo de elementos a securitizar, así como el de las amenazas a la seguridad.

El Plan de Desarrollo Estatal (2013-2033), así como el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y los Objetivos del Milenio de la ONU, en sus tres niveles de concurrencia, establecen las bases de la

57. Un trabajo más detallado al respecto puede verse en el capítulo de este libro a cargo de Tomás Martínez titulado: "Jalisco Nueva Generación: un epicentro del narco local-global".

correspondencia oficial de Jalisco. Sin embargo, en el marco de un examen más riguroso, no atienden las causas de las amenazas y las vulnerabilidades al sistema internacional, a México y a la entidad. Tampoco enfrentan decididamente la fuente de la inseguridad y sus causas las dejan como cabos sueltos. El tratamiento de las amenazas en Jalisco es incorrecto y ello explica, en parte, la crisis de inseguridad que vive la entidad.

Al igual que en México, el eje de la seguridad pública en Jalisco es reactivo y punitivo. Es necesario replantearlo a fondo. Por ejemplo, ampliar el catálogo de jerarquías y prioridades acordes con el potencial y los recursos de la entidad en sus tres dimensiones: conceptual, institucional y legal; identificar de dónde venimos como país y como estado para detectar los riesgos y el calibre de las amenazas internas y externas; desarrollar el diagnóstico sobrio del estado de la cuestión y adelantarse a los elementos estructurales que puedan robustecer la seguridad política, económica, societal, medio ambiental y militar, como tarea urgente. Semejante concepción requiere pensar en su dimensión estatal, nacional e internacional. Además, es preciso agregar la variable geopolítica con elementos tales como la seguridad marítima, aérea, las fronteras, infraestructura, comunicaciones y movilidad, lo cual permitirá concebir un entramado institucional más versátil y amplio de los rezagos y las oportunidades para Jalisco.

Los recursos naturales son un gran potencial, sin embargo, las oportunidades de desarrollo se concentran en ocho municipios de 125 y 10,895 comunidades dispersas en Jalisco cuentan con menos de 15 mil habitantes. Y aun así, el grueso de la actividad estatal —en todos los rubros del desarrollo— se concentra en sólo dos municipios: Guadalajara y Zapopan. Esto genera que la federación, la entidad y los municipios no puedan atender de fondo las demandas de la población en su conjunto y que la autoridad en los tres niveles de gobierno pierda, por diversas razones, hasta 17 mil hectáreas de selvas y pastizales al año. En países serios, responsables y maduros estas pérdidas son inconcebibles y evitarlas se encuentra en la cúspide de sus intereses vitales de seguridad, al ser el manejo de la territorialidad un todo de carácter prioritario.

La ausencia de una seguridad integral pone en peligro la sustentabilidad económica y el desarrollo de las regiones por la escasez de agua y la tensión para suministrarla en las zonas conurbadas. El agua

y el desarrollo sustentable son fundamentales para la viabilidad en el mediano y largo plazos de comunidades y ciudades, así como de los incentivos para la productividad y la función pública. La salud de una comunidad y su fortaleza dependen de un adecuado y escrupuloso cuidado de los recursos naturales y de identificar los desastres naturales provocados por el hombre. En este renglón resulta fundamental recordar las terribles explosiones del 22 de abril de 1992 en Guadalajara, que evidenciaron la ausencia de una agenda de seguridad ecológica, medioambiental y territorial en la ciudad, como un ejemplo de lo que jamás debe ocurrir en Jalisco.

Por su parte, las colonias populares del área metropolitana de Guadalajara constituyen un ejemplo de abandono del espacio público y del sentido de la urbanidad integral, al erigirse en fuente de atracción de la actividad delictiva a través de las pandillas.⁵⁸ Así, de acuerdo con la Secretaría de la Defensa Nacional, existen cerca de 1,000 pandillas en los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Tonalá y Zapopan.⁵⁹

En el mismo plano, la movilidad en Jalisco es vital y presenta riesgos en la infraestructura urbana y rural. En la zona metropolitana se encuentran saturadas las redes de camiones foráneos y la infraestructura del tren está en riesgo. Las autopistas y vías a las distintas regiones están siendo secuestradas por la criminalidad.

En una concepción de seguridad integral la población debería ser la prioridad, así como la vigencia de sus derechos humanos en un sentido pleno. Lamentablemente, las cifras demuestran lo contrario y permiten anticipar una mayor crisis de seguridad pública de proporciones importantes, de no considerarse los rezagos estructurales, las amenazas locales y transnacionales.

58. Jiménez Huerta Edith. "A dónde y cómo viven los pobres de la ciudad". En Edith Jiménez y Heriberto Cruz Solís (coordinadores), *Colonias populares consolidadas del área metropolitana de Guadalajara. Retos y oportunidades*. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, 2015, p.146

59. "Mil pandillas invaden Guadalajara". Recuperado de: <http://www.unionjalisco.mx/nota/pandillas-de-guadalajara-el-mapa-y-los-videos>.

Capítulo II

Retos y perspectivas de la seguridad pública y la justicia penal en Jalisco

*Jorge Alejandro Góngora Montejano**

En un sistema democrático, la seguridad se refiere a que existan las condiciones que requieren todas las personas, organizaciones y colectividades para poder existir y desarrollarse sin amenazas. Las condiciones de seguridad son generadas por lo que hacen los miembros de la sociedad, y con ello se da certeza sobre lo que podemos esperar hacia el futuro. El Estado, por su parte, genera seguridad construyendo escenarios sin amenazas a través de leyes y políticas cuyo fin es disminuir los riesgos; herramientas indispensables en la construcción de condiciones de seguridad y justicia.

1. Balance en la seguridad pública del estado de Jalisco

La seguridad pública está estrechamente vinculada con el mantenimiento del orden público y la paz social, la cual constituye una garantía que el Estado debe otorgar a sus gobernados. Salvaguardar la tranquilidad es función y responsabilidad esencial del Estado en primera instancia, así como proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de su población a través de la aplicación del Estado de

* Doctorante en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara (UdeG).

Derecho, que son las bases para un desarrollo sólido en las dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales de la población.

La seguridad es un prerequisite indispensable para que las personas puedan satisfacer sus necesidades básicas, desarrollar sus potencialidades como individuos y gozar plenamente de sus derechos humanos, cualidad que debe ser rescatada desde los espacios públicos y privados, que debe caracterizarse por la ausencia de amenazas y riesgos que socaven o supriman los bienes y el goce de los derechos de las personas, al generar condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad.¹

Al tenor de lo anteriormente mencionado, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² establece que: “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en sus respectivos ámbitos de competencia”; se trata, así, de una competencia concurrente, en el marco del pacto federal y la figura del municipio libre. Asimismo, la ley secundaria, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de corte federal, que regula este precepto constitucional fijó en su artículo 2 los siguientes fines:

[...] Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y persecución de los delitos y la reinserción social del individuo.

Tratándose del estado de Jalisco, la Ley Orgánica para el Poder Ejecutivo, en su última reforma aprobada el 24 de febrero del 2013,³

-
1. García Ramírez, Sergio. “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”. En Peñaloza P. J. y Garza Salinas M. A. (Coords.) *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Universidad Iberoamericana. UNAM. 2002. Pág. 81.
 2. *Diario Oficial de la Federación*. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma el 01/07/2015. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>.
 3. Congreso del Estado de Jalisco. “Ley Orgánica del poder ejecutivo del Estado de Jalisco”. DECRETO NÚMERO 24403/LX/13. Reforma el segundo párrafo del art. 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Mar. 20 de 2013. Sec. Ter. Disponible en: http://portalsej.jalisco.gob.mx/sites/default/files/pdf/ley_organica_del_poder_ejecutivo_del_estado_de_jalisco.pdf#page=7&zoom=auto,-39,551.

anexa a la Fiscalía General del Estado como la institución encargada de la coordinación de la seguridad pública y la procuración de justicia, bajo el mando del Fiscal General del Estado, el cual está estipulado en el artículo 30 de dicho ordenamiento, que a la letra reza:

[...] la Fiscalía General del Estado es la responsable de la seguridad pública y la procuración de justicia, en los términos de lo que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tiene a su cargo la institución del Ministerio Público y es la encargada de conducir las funciones de la investigación de los delitos, de la seguridad pública, de mantener el orden y la paz pública, de la conducción y mando de las policías, del ejercicio de la acción penal y la relativa a la acción de reparación del daño ante los tribunales, la aplicación de sanciones por las infracciones en materia de vialidad que disponga la ley correspondiente, así como del sistema de reinserción social, protección civil y atención a víctimas, rigiéndose por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Con lo anterior se vislumbra una concentración de funciones tanto para el ámbito de la seguridad pública como el de la procuración de justicia y la reinserción social, bajo el principio de un mando único que permita la correcta coordinación en el ámbito de la prevención, procuración e investigación de los delitos, suprimiendo así a la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de Justicia.

Ahora bien, la responsabilidad gubernamental de garantizar la seguridad pública debe ser abordada para su análisis tanto desde el ámbito de intervención de la institución pública (seguridad objetiva), como desde la perspectiva ciudadana mediante la percepción ciudadana (seguridad subjetiva).

1.1. Intervención institucional (seguridad objetiva)

Antes de la creación de la Fiscalía General del Estado, los delitos de alto impacto, entre 2006 y 2012, eran una noticia que atormentaba a las autoridades debido al contexto de violencia en el país, así como a la diversificación de las actividades de las organizaciones criminales, tanto locales como nacionales con presencia en el estado.

Tabla 1
Evolución de los delitos registrados antes
de la creación de la Fiscalía General

| Delito | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Secuestro | 5 | 15 | 12 | 20 | 25 | 46 | 64 |
| Robo a casa habitación | 4,133 | 3,576 | 2,570 | 3,137 | 6,031 | 6,175 | 6,376 |
| Robo de vehículos | 6,001 | 6,353 | 7,694 | 7,303 | 9,023 | 9,994 | 8,824 |
| Robo a personas | 2,592 | 2,563 | 2,078 | 2,182 | 2,975 | 3,205 | 3,301 |
| Robo a negocio | 2,654 | 2,778 | 1,850 | 1,952 | 3,697 | 3,664 | 3,346 |
| Robo a bancos | 2 | 5 | 6 | 8 | 30 | 111 | 58 |
| Homicidio doloso | 425 | 389 | 463 | 573 | 888 | 1,222 | 1,183 |
| Robo a vehículos de carga | 220 | 220 | 262 | 308 | 372 | 418 | 432 |

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco. Plan Estatal de Desarrollo 2013 – 2033. Pág. 537. Disponible en: <http://programas.jalisco.gob.mx/transparenciaFiscal/PED-2013-2033%20versi%C3%B3n%20completa.pdf>.

Mientras que las averiguaciones previas por homicidios se incrementaban, se abría una brecha de rezago en la investigación de los delitos, como también en la consignación de averiguaciones previas y en el establecimiento del Estado de Derecho, ante la incapacidad del Estado de establecer justicia y con ello la reparación del daño de las víctimas y ofendidos, siendo la principal causa de muerte el homicidio doloso e intencional. Hasta octubre de 2011, el Ministerio Público local tenía iniciadas 992 averiguaciones por asesinatos.

Tabla 2
Averiguaciones y consignaciones por homicidio

| Año | Averiguaciones iniciadas por homicidio | Averiguaciones consignadas por homicidio | Porcentaje |
|------|--|--|------------|
| 2007 | 389 | 259 | 66 |
| 2008 | 463 | 253 | 54 |
| 2009 | 573 | 340 | 59 |
| 2010 | 888 | 319 | 35 |
| 2011 | 992 | 312 | 31 |

Fuente: *Jalisco a futuro*, Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara, tomo 6, p. 25.

Gráfica 1
Causas de defunciones



Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco. Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033, p. 537.

En este tenor, Jalisco estaba situado en 2012 en el lugar número doce de las entidades federativas según la tasa de homicidios registrados por cada 100 mil habitantes, de acuerdo con los datos que arroja un comparativo de los datos nacionales recopilados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); es decir, Jalisco se encontraba en la media nacional con tasas de entre 12 y 19 homicidios por cada 100,000 habitantes, mientras que la media nacional era de 20 por cada 100,000 habitantes.

Para 2014, Jalisco reportaba una tasa de 13 homicidios por cada 100,000 habitantes, pues de los 1,560 registrados en 2012, disminuyó a 1,038. Pero aumentaron otros delitos, por ejemplo las extorsiones, las cuales entre 2012 y 2013 se incrementaron en 162.55%, y los secuestros, que si bien no han aumentado y se han mantenido estables, se ha intensificado la violencia con la que son ejecutados, lo que puede ser atribuible a la transición política e institucional en 2013, cuando el Partido Acción Nacional (gobernante), fue vencido en las elecciones por el Partido Revolucionario Institucional.

Si bien los resultados arrojan una disminución en dos de los delitos de mayor impacto, también es importante mencionar que a la mitad del periodo de la administración del actual gobernador, Aristóteles Sandoval Díaz, los delitos mostrados se encuentran a más de la mitad que la anterior administración.

Sin embargo, otros delitos han tenido un incremento exponencial, como el robo a persona y robo a vehículo, los cuales generan

un gran impacto en la economía y en la percepción de los habitantes (veremos su correlación más adelante).

Por su parte, el delito patrimonial sigue siendo el talón de Aquiles en la prevención primaria de la seguridad pública. Tan sólo el delito de robo a persona creció en 233% de 2012 a 2013, para luego reducirse en 34% para 2014. El robo a vehículo se sigue manteniendo como una de las actividades más rentables para el crimen organizado local, pues aunque la variación de 2012 a 2013 fue de 1.06%, ha sido incontenible para las autoridades. Otra de las diversificaciones de las bandas del crimen organizado local fue el robo a bancos. Hasta antes de 2009 se reportaban hasta cinco robos por año, para 2011 dio un salto gigantesco a 109 robos y en 2013 se batió el record con 129 robos. En lo que va de la actual administración (2012-2018), se ha tenido conocimiento de 213 robos a sucursales bancarias.

En resumidas cuentas, la seguridad pública, respecto de la intervención institucional en la prevención y disuasión del delito, ha sido estable para algunos tipos delictuosos; en otros, se ha incrementado de forma drástica y con signos de violencia esporádica, pero tanto la disminución como el aumento obedecen a las coyunturas políticas y de transición institucional propias del Estado, así como a dinámicas sociales y económicas de oportunidad para la delincuencia, no así por una política transversal de cooperación entre autoridades, que permita la georreferenciación de las conductas antisociales y la disuasión temprana en la prevención, incluso en la prevención situacional del delito. Por ello, el Centro de Investigación para el Desarrollo AC⁴ tiene a Jalisco evaluado en el lugar número diecinueve con una afectación grave a su seguridad pública, con un índice de 79.7, mismo que mide la frecuencia con la que ocurre cada delito por entidad y les asigna un valor en función de qué tan grave los considera la ciudadanía.

1.2. Percepción ciudadana (seguridad subjetiva)

La opinión pública relativa al desempeño de los sistemas de seguridad siempre será ponderada en términos generales con las colectivi-

4. Centro para la Investigación y Desarrollo A. C. "8 Delitos Primero". México, 2015. Disponible en: http://cidac.org/esp/uploads/1/8_delitos_primero_2013_1.pdf

dades, las organizaciones civiles y la sociedad respecto de los datos que arrojen las institucionales públicas. En términos generales, las cifras de la percepción de seguridad pueden avalar o descalificar a las instituciones responsables de garantizar el orden público y la paz social, puesto que la participación de la comunidad se articula a través de demandas, solicitudes, peticiones y reclamos, los cuales son generadores de coproducción de la seguridad en nuestro entorno.

Por ello la idea que se tiene sobre la seguridad pública puede ser diferente a las cifras y estadísticas oficiales, tanto en número de delitos cometidos como de denuncias presentadas, explica que una política criminal no puede basarse únicamente en la tendencia de los delitos reportados. Un primer paso para el mejoramiento de los servicios de seguridad, es admitir que la realidad del fenómeno delictivo se integra por una amplia gama de actividades ilícitas que no llegan a denunciarse ante las autoridades, a lo cual se le conoce como *cifra negra*, indicador que en Jalisco crece a la par que también disminuye la denuncia ciudadana; esto es, que en 2014 no se denunciaron 1'453,913 delitos contra 160,896 que sí presentaron denuncia ante el Ministerio Público; es decir, una de cada diez personas denuncia.

Tabla 3
Evolución de la cifra negra en Jalisco

| Cifra negra % | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------|------|------|------|------|------|
| Nacional | 92.0 | 91.6 | 92.1 | 93.8 | 93.8 |
| Jalisco | 93.8 | 92.2 | 92.8 | 93.3 | 93.0 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Cuadernos Estadísticos, disponible en: <http://www.inegi.org.mx>.

Aunque no existe un estudio certero a nivel local sobre cuáles son los delitos que menos se denuncian, sí hay razones por las que los ciudadanos no desean interponer una denuncia ante el Ministerio Público: desde considerarlo una pérdida de tiempo por la corrupción, hasta quienes aseguran que no tiene caso por considerar que no se resolverá nada.

Tablas 4 y 5
Principales delitos donde prevalece la cifra negra
y evolución de las averiguaciones previas

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Denuncia | 12.3 | 12.8 | 12.2 | 9.9 | 10.7 |
| Averiguación Previa | 65.2 | 65.5 | 64.7 | 62.7 | 67.5 |
| Inicio de Averiguación Previa | 8.0 | 8.4 | 7.9 | 6.2 | 7.2 |

| Delitos donde se presenta mayor Cifra Negra | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|------|------|
| Extorsión | 97.6 | 96.6 | 97.8 | 98.5 | 99.0 |
| Fraude | 94.9 | 92.2 | 92.1 | 95.2 | 95.3 |
| Robo parcial de vehículo | 94.4 | 95.0 | 95.2 | 95.7 | 95.1 |
| Robo o asalto en calle o transporte público | 93.5 | 94.8 | 94.4 | 95.9 | 93.6 |

Fuente: elaborado por INEGI. “Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015”. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf.

La abrumadora realidad es que la mayoría de los delitos que se cometen no llegan al conocimiento de las autoridades, no quedan registrados, no son investigados ni mucho menos resueltos, ni penalizados los victimarios, y a las víctimas no les son reestablecidos sus derechos. Esta incertidumbre, la corrupción y que los medios de comunicación influyan con su lenguaje alarmista y provocador, genera una percepción de inseguridad en el ciudadano que se refleja en los cambios de hábitos diarios, la modificación de conductas y la reticencia a socializar en los espacios públicos, alejándose cada vez más de la convivencia. La percepción de inseguridad debe ser un punto de partida para las autoridades sobre el cómo juzga un ciudadano las políticas públicas en seguridad pública; recordemos que es una función de obligación innegable del Estado la responsabilidad

de escuchar a sus gobernados en el mejoramiento de sus prácticas, gestiones y políticas encaminadas a restablecer el orden y la paz social; para muestra un botón, sobre cómo percibe la ciudadanía a la seguridad pública.

Tabla 6
Evolución de la percepción de inseguridad

| Entidad | Entidad Federativa Insegura (ENVIPE 2011) | Entidad Federativa Insegura (ENVIPE 2012) | Entidad Federativa Insegura (ENVIPE 2013) | Entidad Federativa Insegura (ENVIPE 2014) |
|----------|---|---|---|---|
| NACIONAL | 69.5 | 66.6 | 72.3 | 73.3 |
| Jalisco | 71.2 | 61.5 | 75.9 | 68.0 |

Fuente: elaboración propia con base en las Encuestas Nacionales de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI de los años 2011, 2012, 2013 y 2014.

Esta misma percepción se refleja respecto de la situación de inseguridad por la que atraviesa el estado de Jalisco, así como del costo que le genera a la población tomar las medidas preventivas, dado que su seguridad no puede ser garantizada por las instituciones encargadas de prevenir y sancionar las conductas delictivas. El costo anual nacional promedio de una persona por afectación de un delito o por medidas de protección es de \$5,861 pesos, este mismo indicador para un habitante en el estado de Jalisco es de \$6,456 pesos.⁵ Si consideramos que 65% la población en Jalisco tiene un salario promedio de \$8,000 pesos mensuales,⁶ podríamos asegurar que 80% de su salario puede verse afectado por una eventualidad relacionada con la inseguridad. Si la autoridad empieza por sancionar las conductas delictivas y antisociales que más percibe el ciudadano en su

-
5. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015.
 6. Estimación propia analizada a partir de enero de 2015, considerando los ajustes salariales e inflacionarios de la canasta básica. Consultado el 20 de octubre del 2015. Disponible en: <http://economista.com.mx/estados/2015/01/01/inflacion-acumulada-guadalajara-sera-10-u-g>.

vida cotidiana, esta percepción de inseguridad podría reducirse en números considerables, al grado de que la autoridad pueda dedicar-les más recursos y tiempo a los delitos de mayor impacto.

Tabla 7
Algunos datos que fundamentan la percepción de inseguridad

| Entidad | Percepción Inseguridad 2015 (%) | Víctimas 2014 (Por cada mil habitantes) | Defunciones por Homicidio 2014 (Por cada mil habitantes) | Delitos con portación de Arma 2014 (%) | Delitos de Extorsión 2014 (Por cada mil habitantes) | Entidad | Percepción Inseguridad 2015 (%) | Víctimas 2014 (Por cada mil habitantes) | Defunciones por Homicidio 2014 (Por cada mil habitantes) | Delitos con portación de Arma 2014 (%) | Delitos de Extorsión 2014 (Por cada mil habitantes) |
|---------------------|---------------------------------|---|--|--|---|-----------------|---------------------------------|---|--|--|---|
| NACIONAL | 73.2 | 28,200 | 16 | 48.6 | 9,850 | | | | | | |
| Agua Calientes | 43.2 | 33,376 | 4 | 17.6 | 7,252 | Morelos | 86.3 | 29,647 | 23 | 48.7 | 12,318 |
| Baja California | 53.2 | 37,583 | 21 | 26.2 | 13,723 | Nayarit | 55.5 | 22,052 | 13 | 21.3 | 13,274 |
| Baja California Sur | 61.8 | 30,310 | 12 | 25.7 | 6,238 | Nuevo León | 70.7 | 24,250 | 11 | 49.2 | 4,307 |
| Campeche | 53.7 | 22,639 | 9 | 23.7 | 5,271 | Oaxaca | 77.7 | 20,061 | 18 | 23.3 | 5,988 |
| Coahuila | 74.9 | 17,080 | 15 | 51.7 | 1,413 | Puebla | 67.4 | 23,741 | 9 | 27.7 | 8,474 |
| Colima | 56.5 | 21,562 | 20 | 22.6 | 10,510 | Querétaro | 50.7 | 25,660 | 5 | 30.0 | 9,019 |
| Chiapas | 54.6 | 15,352 | 9 | 34.1 | 5,092 | Quintana Roo | 61.0 | 28,638 | 8 | 28.2 | 7,359 |
| Chihuahua | 73.6 | 22,395 | 46 | 34.6 | 6,081 | San Luis Potosí | 69.2 | 25,873 | 10 | 28.4 | 11,404 |
| Distrito Federal | 78.5 | 36,019 | 12 | 58.7 | 12,356 | Sinaloa | 70.5 | 22,063 | 38 | 36.4 | 7,655 |
| Durango | 68.0 | 22,949 | 17 | 29.3 | 9,007 | Sonora | 62.5 | 24,246 | 23 | 42.9 | 989 |
| Guanaxajuato | 64.8 | 31,659 | 14 | 33.8 | 7,787 | Tabasco | 88.9 | 24,759 | 10 | 37.3 | 4,368 |
| Guerrero | 86.8 | 27,721 | 48 | 43.7 | 18,399 | Tamaulipas | 86.9 | 23,339 | 25 | 35.4 | 12,307 |
| Hidalgo | 62.1 | 18,420 | 7 | 31.3 | 5,967 | Tlaxcala | 59.2 | 26,012 | 7 | 23.2 | 10,676 |
| Jalisco | 69.6 | 31,375 | 13 | 33.7 | 9,952 | Veracruz | 80.5 | 17,208 | 11 | 31.1 | 6,244 |
| Estado de México | 90.6 | 45,139 | 17 | 69.1 | 17,802 | Yucatán | 33.8 | 22,860 | 2 | 20.7 | 8,340 |
| Michoacán | 79.8 | 21,311 | 20 | 24.8 | 10,052 | Zacatecas | 80.9 | 22,924 | 13 | 27.3 | 10,999 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf.

Todo esto significa que en Jalisco, por un lado, se han reducido los delitos de alto impacto, como el homicidio y el secuestro y, por el otro, se mantiene una constante en la cifra negra de delitos no denunciados. No obstante, la mayoría de la población considera que su entidad es insegura, debido a las conductas antisociales y delitos comunes que azotan la tranquilidad de la población, pero sobre todo que generan un gasto considerable en la economía personal y familiar y que las autoridades no han generado las capacidades para su prevención y, en su caso, la investigación y sanción del delito, que pueda generar la reparación del daño y el restablecimiento del derecho de las víctimas.

2. Funcionamiento de la procuración y administración de justicia

De acuerdo con el artículo 21 constitucional,⁷ y bajo la última reforma del 2008, “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de su función”.

Asimismo, el ejercicio de la acción penal ante los tribunales sigue correspondiendo al Ministerio Público. Aunque en la reforma citada de 2008, se incluye que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial en los términos que la ley lo determine, hasta el momento no ha existido caso documentado —nacional o estatal— sobre este ejercicio por particulares, incluso no hay ley reglamentaria que determine las condiciones y características para ello.

El mismo artículo 21 constitucional otorga la imposición de las penas, su modificación y duración como propias y exclusivas de la autoridad judicial, tema que desglosaremos sobre su eficiencia para el estado de Jalisco, pero sobre todo en el avance y transición hacia el nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio, garantista y de metodología oral.

Jalisco tiene una población de 7'350,682 habitantes. Para 2013, año de la transición democrática e institucional del estado, se denunciaban aproximadamente 188 delitos diarios ante el Ministerio Público, en las más de 50 unidades administrativas especializadas al interior del estado de Jalisco.⁸

La incidencia para el estado en los delitos referentes al fuero común ha tenido altas y bajas en comparación a los registrados a nivel nacional, que en promedio al año aporta de 4% a 6% del total de los delitos cometidos a nivel nacional. No perdamos de vista que para 2015 el porcentaje de delitos de 6% es provisional, pues sólo corresponde a los delitos ocurridos hasta el mes de agosto del mismo

7. *Diario Oficial de la Federación*. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma el 01/07/2015. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>

8. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Censo de Procuración de Justicia Estatal 2014”. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825068585.pdf

periodo, por lo tanto es importante dar seguimiento hacia el final del año para corroborar si se incrementa esta cifra.

Tabla 8
Delitos denunciados

| Año | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Nacional | 1,471,101 | 1,587,030 | 1,628,054 | 1,665,792 | 1,707,441 | 1,729,934 | 1,704,915 | 1,681,077 | 1,590,331 | 1,126,900 |
| Jalisco | 72,225 | 73,610 | 69,941 | 71,843 | 84,844 | 87,382 | 89,854 | 101,974 | 91,526 | 68,168 |
| % Al año | 5% | 5% | 4% | 4% | 5% | 5% | 5% | 6% | 6% | 6% |

Fuente: elaboración propia con los datos proporcionados por el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>.

Para 2013 se registraron 101,974 delitos y la Fiscalía General contaba con un personal aproximado de 11,328.⁹ Lo que podría significar que cada persona tendría el conocimiento de nueve delitos para recibir, investigar, integrar y procesar una averiguación previa; sin embargo sólo 2,427 están adscritas a las agencias especializadas del Ministerio Público, entre fiscales, peritos, actuarios y secretarios — entre ellos se incluyen los 894 policías investigadores—, esto reduce en gran medida la capacidad en la investigación y tiempo en la integración de una averiguación previa, pues les correspondería el conocimiento de 42 delitos por persona al año, lo cual quedan al aire las funciones de 8,901 personas que se registran en la plantilla laboral de la Fiscalía General.¹⁰

En este mismo año sólo se otorgaron 10,832 órdenes de aprehensión, de las cuales 5,756 fueron cumplimentadas; es decir, aproximadamente 50% de las órdenes de aprehensión son llevadas a cabo por la policía investigadora.¹¹

En lo correspondiente a la administración e impartición de justicia en el estado de Jalisco, en 2013 (los datos completos más recientes publicados por el INEGI), los números no son muy alentadores. Otro

9. *Ibidem*, p. 28.

10. Elaboración propia con los datos aportados por el Censo de Procuración de Justicia Estatal 2014, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

11. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Procuración de Justicia Estatal 2014, p. 64.

factor que influye en la percepción de inseguridad del estado es la elevada cifra negra de los delitos no denunciados: cerca de 2'148,519.¹² De los 101,974 delitos que se registraron en la Fiscalía General, sólo se consignaron y/o tuvo conocimiento un juez penal en 17,594, lo cual habla también de una eficiencia de la fiscalía de 17.2%. La administración de justicia por parte de los jueces en materia penal de primera instancia, muestra un mayor grado de eficiencia en cuanto a la resolución de las causas penales: 10,101 juicios fueron resueltos y 11,718 sujetos fueron procesados, pero sólo con 8,080 sentencias condenatorias. Esto se puede traducir en que sólo 17.2% de los delitos llegó a conocimiento de un juez, 68% obtuvieron a una resolución pero quedó pendiente la reparación del daño a las víctimas de los delitos.¹³

Aún existe un rezago en la resolución de procesos penales, de aproximadamente 7,000 por año, esto representa un impacto considerable en la población penitenciaria de los 33 centros de reinserción social con los que cuenta el estado de Jalisco. Son aproximadamente 25,607 internos en los centros penitenciarios, pero sólo tienen la capacidad para 10,030 personas, lo cual hablamos de una sobrepoblación y hacinamiento de 255%.¹⁴ Este rezago se debe a la falta de elementos para procesar a los imputados por la comisión de un delito, ya sea por falta de pruebas o bien por el rezago judicial en los procesos penales.

Tabla 9
Población penitenciaria

| Fuero común | | Fuero federal | |
|--------------|------------|---------------|------------|
| Sentenciados | Procesados | Sentenciados | Procesados |
| 13,753 | 10,573 | 684 | 597 |

Fuente: elaboración propia con los datos de proyectojusticia.org del Centro de Investigación y Desarrollo AC.

12. En datos del Centro de Investigación para el Desarrollo AC. Disponible en: <http://proyectojusticia.org/datos/public/14-Jalisco.html>
13. Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2014. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825068592.pdf
14. Estimaciones propias con datos del Centro de Investigación para el Desarrollo AC, publicados en el proyecto [justicia.org](http://proyectojusticia.org). Disponible en: <http://proyectojusticia.org/datos/public/14-Jalisco.html>.

Esto podría dar un giro impresionante si Jalisco culminara de forma progresiva la transición del sistema de justicia inquisitorio a uno acusatorio, garantista y de metodología oral, pues el proceso de reforma iniciado en junio de 2008 por el Congreso federal, en Jalisco no empezó sino hasta abril de 2014 cuando finalizó la armonización de esta reforma con el Código Nacional de Procedimientos Penales, para iniciar la etapa de implementación, cuya fecha límite es el 19 de junio del 2016. En su gran mayoría, es el Poder Ejecutivo quien está coordinando los trabajos de implementación.

El mayor argumento del retraso para la implementación de nuevos sistemas de justicia penal ha sido el de los recursos económicos para llevarlo a cabo. Lo cierto es que los recursos no han sido gestionados por parte de las autoridades debido a las grandes deficiencias en la planeación y ejecución en la armonización de las normas jurídicas, en la infraestructura y acondicionamiento de los centros penales y en la capacitación de los operadores del nuevo sistema de justicia penal, lo cual tiene sumido a Jalisco en el lugar número 28, de las 32 entidades federativas, en su avance hacia el nuevo sistema.¹⁵ Los pocos recursos obtenidos aún no han sido transparentados por las instancias correspondientes, lo cual no se entiende si desde 2010 Jalisco ha recibido importantes montos para la implementación,¹⁶ aún con las deficiencias, y no fue sino hasta octubre del 2014 que se llevó a cabo la primera audiencia oral.

Tabla 10
Monto asignados para la implementación del nuevo sistema de justicia penal en el estado de Jalisco

| Año | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Procuración de justicia | 1,169,400,183.00 | 1,200,756,730.00 | 1,249,627,030.00 | 1,468,340,304.00 | 5,561,617,912.00 |
| Administración de justicia | 839,232,850.00 | 884,469,600.00 | 828,768,400.00 | 916,681,000.00 | 1,177,389,129.00 |

Fuente: elaboración propia con los datos del “Reporte de hallazgos para la implementación del sistema de justicia penal” (2014).

15. Centro de Investigación para el Desarrollo AC. Disponible en: <http://proyectojusticia.org/datos/public/14-Jalisco.html>
16. Centro de Investigación para el Desarrollo AC. “Reporte de hallazgos 2014, sobre la implementación y operación de nuevos sistema de justicia penal”. Disponible en: <http://proyectojusticia.org/wp-content/uploads/2014/11/ReportedeHallazgos2014.pdf>.

Conclusiones

Jalisco es una entidad evaluada con afectaciones graves a su seguridad, al respecto se ubica en el lugar 19 de las 32 entidades federativas.¹⁷ Sus mayores áreas de oportunidad se encuentran en la voluntad política y el establecimiento de políticas públicas sectorizadas y acordes a la realidad social, económica y cultural del estado, implementando mecanismos de participación ciudadana a través de la elaboración de un plan de acción en contra de la violencia y la delincuencia, así como de concentrar sus recursos humanos disponibles en la atención de los delitos de mayor impacto en la ciudadanía, que son los que ocasionan mayores daños a la sociedad. No es coincidencia que ante la creciente percepción de inseguridad, la seguridad privada haya tenido un repunte en el estado: 85 empresas concentran 2,035 elementos de seguridad privada,¹⁸ casi la misma cantidad que tiene destinada la Fiscalía General para la investigación y persecución de los delitos.

La formación, capacitación y adopción de nuevos perfiles es indispensable para la operación hacia los nuevos paradigmas y sistemas de la seguridad y justicia, una asignatura que ha quedado pendiente ante la inminente operación del nuevo sistema de justicia penal. Además, 6,079 agentes no han superado la prueba de confianza¹⁹ lo cual genera incertidumbre ante la crisis de seguridad en la entidad, pues en el nuevo sistema de seguridad y justicia son ellos quienes tendrán la mayor parte de la carga en el establecimiento del orden y la paz social, así como las facultades para integrar una carpeta de investigación. La crisis actual de seguridad se origina en la actuación de los actores encargados de prevenir, investigar, procesar y sancionar las conductas delictivas y sociales. Es un problema de actuación y aplica-

-
17. Centro de Investigación para el Desarrollo AC. “8 delitos primero”. México DF, 2014.
 18. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Estadísticas de gobierno, seguridad pública y justicia estatal 2013. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825067892.pdf
 19. Diario *El Universal*. “Policías de Jalisco, entre los que más reprueban el control de confianza”. Recuperado el 03 de agosto del 2015 de: <http://www.unionjalisco.mx/articulo/2015/08/03/seguridad/guadalajara/policias-de-jalisco-entre-los-que-mas-reprueban-el-control>.

ción de los marcos jurídicos y de las políticas públicas, que manchan los objetivos permanentes de las instituciones de seguridad.

Referencias

- Centro de Investigación para el Desarrollo AC. “8 delitos primero”. México, 2015.
- Centro de Investigación para el Desarrollo AC. “Reporte de hallazgos 2014, sobre la implementación y operación de nuevos sistema de justicia penal”. México 2015.
- Congreso del Estado de Jalisco. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. DECRETO NÚMERO 24403/LX/13. Reforma el segundo párrafo del art. 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Mar. 20 de 2013. Sec. Ter.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. *Diario Oficial de la Federación* 10 de julio del 2015.
- García Ramírez, Sergio. “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”. En Peñaloza P. J. y Garza Salinas M. A. (Coords.) *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Universidad Iberoamericana. UNAM. 2002.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015. México 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo de Procuración de Justicia Estatal 2014. México 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Estadísticas de gobierno, seguridad pública y justicia estatal 2013. México 2014.
- El Universal*. “Policías de Jalisco, entre los que más reprueban el control de confianza”. Recuperado el 03 de Agosto del 2015 en el sitio web: <http://www.unionjalisco.mx/articulo/2015/08/03/seguridad/guadalajara/policias-de-jalisco-entre-los-que-mas-reprueban-el-control>

Capítulo III

El diseño del entorno urbano para inhibir el delito y fomentar la seguridad ciudadana en las ciudades del estado de Jalisco

*Verónica Sánchez García**

Introducción

La violencia y, en general, el incremento de los índices del delito en las ciudades es un problema que afecta gravemente a la sociedad, cuya condición es fuertemente impulsada por una deficiente planeación y diseño del entorno urbanístico. Estos son sólo algunos de los problemas principales que el área metropolitana de Guadalajara (AMG) ha experimentado en los últimos años, agravados por la configuración de ciudades extendidas que acentúan las diferencias sociales, carentes de servicios y con problemas constantes de seguridad pública.

Es un problema difícil de resolver, ni siquiera de inmediata solución en virtud de que requiere que las autoridades municipales, en coordinación con el gobierno del estado de Jalisco, replanteen

* Doctora en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Jalisco (IDEJ). Maestra y Licenciada en Derecho por la Benemérita Universidad de Guadalajara. Investigadora en el Instituto de Investigación y Estudios Legislativos en el Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

la planificación y diseño del entorno urbanístico, lo que incluye la evaluación de los espacios públicos y, en general, del equipamiento urbano con el que cuenta, creando aquellos necesarios para que los habitantes mejoren su calidad de vida, lo que en definitiva implica la inversión de recursos económicos y humanos de los que no todo ayuntamiento dispone de manera suficiente.

1. El conocido problema de la seguridad pública y violencia en Jalisco

El crecimiento urbano de una ciudad no necesariamente representa el apropiado desarrollo social y mejora de la calidad de vida de sus habitantes.¹ En Jalisco, el área metropolitana de Guadalajara —integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tonalá y Tlaquepaque— pasó, desde 2009, de cuatro a ocho municipios, con la inclusión de Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos.²

Dicha área está catalogada como la segunda más poblada de la República Mexicana y sólo es superada por la zona metropolitana del Valle de México. En ella se concentran 4.4 millones de habitantes, que representan 60.3% de la población total de Jalisco, un poco más de la mitad de la población total del estado, en una superficie de 2.734 km², arrojando una densidad poblacional de 1,622 habitantes por km², siendo Guadalajara el municipio más poblado con cerca de 1.5 millones de tapatíos. Por su parte, Juanacatlán se ubica como el de menor población.³

-
1. Bojórquez Martínez, Yolanda. Elementos de apropiación de los espacios públicos en la periferia metropolitana de Guadalajara. ITESO, México, s.f. <http://investigacionpolitica.iteso.mx/wp-content/uploads/2013/07/Art%C3%ADculo-Procesos-de-apropiaci%C3%B3n-corregido.pdf>, p. 2.
 2. Poder Legislativo del Estado de Jalisco. *Decreto que aprueba la declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos, mediante Decreto número 23021/LVIII/09*. Congreso del Estado, México, 2009.
 3. Gobierno del Estado de Jalisco. Zona Metropolitana de Guadalajara. Gobierno de Jalisco, México, 2012. Recuperado de: <http://www.jalisco.gob.mx/print/jalisco/guadalajara>

En comparación al año 2009, el AMG registró en 2013 un incremento en su incidencia delictiva de la siguiente manera: 163% en Juanacatlán, 154% en El Salto, 126% en Tlajomulco de Zúñiga y 79% en Ixtlahuacán de los Membrillos.⁴ En este sentido, se demuestra que la incorporación a la denominada “metropolización” no les ha representado ningún beneficio, al menos visible en lo que a seguridad pública se refiere y mucho menos en cuanto a planificación urbanística que se refleje en una mejora de su calidad de vida.

La extensión del AMG es de gran magnitud comparada con la capacidad para atenderla y el problema de la seguridad pública es grave. El suelo urbanizado crece más rápidamente que el número de policías con que cuentan los municipios para cubrir las labores de prevención del delito.⁵ Se observa que el modelo de desarrollo urbano es distante, disperso y desconectado, en buena medida resultado de una institucionalidad urbana débil y fragmentada. A ello se adiciona la existencia de instrumentos de planeación carentes de una visión integral del uso, programación, financiamiento y gestión del territorio en donde se duplican esfuerzos dejando áreas desatendidas.⁶

Basta señalar que el Programa Estatal de Desarrollo Urbano vigente corresponde al elaborado en el año de 1996. Sin duda, las condiciones actuales han cambiado drásticamente. Por este motivo el gobierno del estado de Jalisco dispuso invertir \$1'200,000 para actualizar el documento con la participación de distintos actores y

-
4. Secretaría General de Gobierno. *Garantía de derechos y libertad. Seguridad Ciudadana programa sectorial*. Gobierno del Estado de Jalisco, México, 2014. Recuperado de: <http://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/PROGRAMA%20SECTORIAL%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf>, p. 23.
 5. Siqueiros, Luis Felipe. “El territorio, el medio ambiente y las condiciones urbanas” en Rodríguez Gómez, Guadalupe y CIESAS-Occidente. *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región centro: el caso de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco*. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Segob. Gobierno Federal. México, 2009. Recuperado de: <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/pdf/GUADALAJARA.pdf>, p. 37.
 6. CTS. Centro de Transporte Sostenible de México AC. *Reforma Urbana 100 ideas para las Ciudades de México*. ctsEMBARQMéxico-IMCO Instituto Mexicano para la Competitividad AC. Centro Mario Molina, México, 2013. Recuperado de: <http://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2013/10/ReformaUrbana100IdeasparalasCiudadesdeMexico.pdf>, p. 25.

municipios, a través de talleres ciudadanos para identificar los principales problemas en esta materia y plantear alternativas de solución viables, tanto en términos ambientales, como económicos y sociales.⁷

En este contexto, es de señalarse que en México, 60% del territorio es de origen irregular⁸ y gran parte de los municipios integrados al AMG tienen esta característica, lo que los hace aún más vulnerables en todos los sentidos, ya que además de propiciar la ciudad extendida, también se convierten en lugares abandonados, atractivos para la delincuencia. Lo conveniente es aprovechar los servicios e infraestructura existentes mediante la activación de una política del suelo intraurbano.

De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), existen hasta 120 mil hectáreas de suelo disponible o subutilizado al interior de las ciudades⁹ y según los especialistas de la Escuela Superior de Arquitectura (Esarq), tan sólo en el centro histórico de Guadalajara hay un millón de metros cuadrados construidos y sin ocupar.¹⁰ La apropiada habilitación del uso del suelo, así como de la infraestructura urbana ya existente, permitiría generar espacios para la vivienda y espacios públicos para que la gente habite el interior de las ciudades, incentivando la productividad, minimizando la invasión del suelo rural o de conservación ecológica o ambiental y, por supuesto, cubrir las áreas con el servicio de seguridad pública ya existente.

Sin embargo, al estado y sus municipios les resulta prácticamente imposible o sumamente costoso habilitar los espacios, así como dotarlos de servicios públicos —incluido el de la seguridad pública—,

7. Sandoval Díaz, Jorge Aristóteles. *Hablemos de Jalisco. Tercer Informe de Resultados. Tomo 1*. Secretaría General de Gobierno. México, 2016. Recuperado de: <http://capitaldelainnovacion.jalisco.mx/sites/default/files/Tomo-I-Informe-de-Resultados.pdf>, p. 29.

8. CTS. *Op. cit.*, p. 25

9. Sedatu. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. *Desarrollo urbano, adaptación y mitigación*. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Inventario de Suelos, México, 2013. Recuperado de: <https://www.thepmr.org/system/files/documents/140304%20Cambio%20clim%C3%A1tico%20y%20desarrollo%20urbano%20vF.pdf>, pp. 2 y 9; CTS. *Op. cit.*, p. 34.

10. Carrera, Adrián. “Sin usar, un millón de metros cuadrados en centro de Guadalajara”. *Proyectodiez.mx* del 4 de septiembre, México, 2015. Recuperado de: <http://www.proyectodiez.mx/sin-usar-un-millon-de-metros-cuadrados-en-centro-de-guadalajara/>

dado que deben invertir más recursos para cubrir las totalidad del territorio, así como rediseñar una adecuada planeación urbanística, lo que implica la necesaria intervención del sector público y privado que incremente el destino de recursos económicos y humanos para rehabilitar entornos urbanos que permitan disminuir la inseguridad en donde las personas se desenvuelven y, a su vez, se identifiquen con el ambiente en el que viven.¹¹ Es así que se relacionan la seguridad pública y el urbanismo, no sólo desde el enfoque de su planeación sino también desde su diseño.

En el análisis realizado por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) se establece que la desigualdad o marginalidad social representan uno de los factores más importantes asociados a las tasas de criminalidad.¹² Infortunadamente, la violencia urbana daña sobre todo a los sectores pobres.¹³ Los fenómenos delictivos no son hechos aislados, son multifactoriales; se dan en un contexto social y económico complejo, caracterizado por la falta de suficientes oportunidades, por la desigualdad social, la desconfianza en las autoridades, la pérdida de los espacios públicos, la falta de cohesión social y comunitaria.¹⁴

Mediante la Red de Observatorios Urbanos para la Sustentabilidad en Jalisco en 2015, con una inversión de \$1'650,000 se elaboró, en 24 colonias del AMG, con diferentes grados de marginalidad, una muestra estadística que permitió identificar las condiciones de de-

-
11. CCSPPRS. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social. *Manual de seguridad urbana, una guía para la prevención del delito*, fórum italiano por la sicurezza Urbana. Gobierno del Estado de Jalisco, México, 2013. Recuperado de: <http://www.consejociudadano.org.mx/sites/default/files/ManualesyGuias/manual%20seguridad%20urbana%202013.pdf>, p. 8.
 12. CESCPS. Comisión Edilicia de Seguridad Ciudadana y Prevención Social. *Plan de trabajo 2014-2015. Rumbo a una verdadera seguridad ciudadana en Guadalajara*. H. Ayuntamiento de Guadalajara. México, 2014. Recuperado de: http://regidoresencontacto.guadalajara.gob.mx/administracion-2012-2015/sites/default/files/planComisiones/plan_de_trabajo_-_cescps_1.pdf, p. 25.
 13. ONU-Habitat. *Un enfoque democrático en materia de seguridad urbana. Programa Ciudades Seguras (documento conceptual)*. 2009. Recuperado de: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=73
 14. INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Estadísticas de gobierno, seguridad pública y justicia estatal, 2012*. INEGI, México, 2013. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/sociodemografico/estad_de_gobierno/estad_de_gobierno_2012/Pub_EGSPyJ_2012.pdf, p. 32.

sarrollo urbano a nivel de barrio y manzana.¹⁵ Conforme un estudio elaborado por la Universidad de Guadalajara, se detectó que son los barrios de Mexicaltzingo, Analco, San Juan de Dios en Guadalajara y las colonias al norte de Zapopan (Constitución, Tabachines y Paraísos del Colli) los asentamientos donde se concentra la mayor cantidad de homicidios.¹⁶

En el municipio de El Salto se registran 10 localidades de atención prioritaria y cuatro de atención media, que requieren ser atendidos por rezagos sociales para la prestación de servicios públicos, de asistencia y desarrollo social. Los nuevos fraccionamientos cuentan con módulos de seguridad, pero no funcionan y están sumamente deteriorados.¹⁷ Por tanto, se requiere analizar si cuentan con una adecuada planificación y diseño urbano que permitan que el espacio público sea ocupado por personas de diferente condición, que faciliten la interacción entre ellas y disminuyan el conflicto determinando, al menos por un tiempo más, la estabilidad y madurez de la estructura urbana.¹⁸

La Envipe 2015 muestra la tasa de delitos que se cometen en la población mayor de 18 años por cada 100,000 habitantes en el estado de Jalisco. Si bien ha disminuido en 2014 con relación a 2012 y 2013, se observa una diferencia importante en el ámbito nacional, en donde aún existe una mayor incidencia delictiva (43,076) que en el resto de la República Mexicana (41,655).¹⁹ Es decir, Jalisco continúa teniendo problemas de violencia y seguridad pública.

-
15. Sandoval Díaz, Jorge Aristóteles, *op. cit.*, p. 30.
 16. Gómez, Cinthya. "Barrios, donde más se registran homicidios en la ciudad". *Proyecto diez.mx*, 24 de julio, México, 2015. Recuperado de: <http://www.proyectodiez.mx/barrios-de-la-amg-donde-mas-se-registran-homicidios/>.
 17. González Díaz, Joel. *Plan municipal de desarrollo. El Salto. Gobierno municipal 2012-2015*. H. Ayuntamiento de El Salto, Jalisco. México. 2012. Recuperado de: <http://www.elsalto.gob.mx/elsalto/sites/all/themes/theme473/docs/planes/Plan%20Mpal.%20de%20Desarrollo%202012-2015.pdf>, pp. 31 y 44.
 18. AL21. Red de Redes de Desarrollo Local Sostenible. *Sistema de indicadores y condicionantes para ciudades grandes y medianas*. Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona. España, s. f. Recuperado de: http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/medio-ambiente-urbano/INDICADORES_CIUDADES_GRANDES_Y_MEDIANAS_tcm7-177731.pdf, p. 5.
 19. Envipe. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015. *Principales resultados Jalisco*. INEGI, México, 2015. Recuperado de: <http://www.inegi>.

Una de las características de la delincuencia en Jalisco es que tiende a ser más organizada, diversificada y a utilizar métodos cada vez más violentos. Debido a la debilidad institucional ocasionada por la falta o dispersión de recursos estatales, las organizaciones criminales terminan convirtiéndose en una autoridad *de facto*, poniendo en riesgo la convivencia pacífica de los ciudadanos.²⁰ La extorsión, el robo total o parcial de vehículo, el robo o asalto en calle o transporte público y robo a casa habitación son los delitos más frecuentes en Jalisco.²¹

Estos indicadores muestran que en Jalisco 59.6% de la población de 18 años y más considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja hoy en día a la entidad federativa,²² y el porcentaje de 18 años o más que se siente inseguro en su entidad en 2014 fue de 71%.²³

Jalisco está catalogado, conforme al Centro de Investigación para el Desarrollo AC, en cuanto a la incidencia delictiva —suma de delitos que se denuncian ante las autoridades, más los que no se denuncian, incluido el impacto de cada delito en la percepción ciudadana—, entre las variables de “moderada”, “mediana”, “grave” y “severa”, en el nivel “grave”, calificada con 79.7 de afectación. En cuanto a homicidio doloso, secuestro y robo de vehículos con violencia, se ubica en la variable de “afectación media”; en tanto que las lesiones dolosas con arma blanca, el robo con violencia a transeúnte y el robo de vehículo sin violencia se sitúan como “afectación grave”; la extorsión y el robo sin violencia a transeúnte, como “afectación severa”.²⁴

org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_jal.pdf

20. Secretaría General de Gobierno. *Op. cit.*, p. 9.

21. Envepe. *Op. cit.*; CCSPPRS. *Informe de actividades 2014 Promoviendo la participación ciudadana en seguridad*. Gobierno del Estado de Jalisco, México, 2014. Recuperado de: <http://consejociudadano.org.mx/sites/default/files/InformesAnuales/INFORME%202014%20CCSPPRS.pdf>, p. 12.

22. Envepe. *Op. cit.*

23. México Evalúa. *La Envepe en sus ediciones 2011, 2012, 2013 y 2014*. México Evalúa, México, 2015. Recuperado de: <http://seguridad.iniciativasgo.com/la-envipe/#.VtXsDhjJ0o8>

24. Meza, Mariana y Vega, Rafael (investigadores). Becerra, Lorena (coord.) *8 Delitos primero. Índice delictivo*. Centro de Investigación para el Desarrollo, AC. México, 2015.

México destina cuantiosos recursos a la seguridad pública. Las entidades federativas, como es el caso de Jalisco, asignan cerca de 10% de su gasto directo a temas de seguridad y una parte importante del presupuesto federal —todo el ramo 36— se gasta en la materia. Además, a través de programas del ramo 33, como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun), se erogan anualmente cerca de \$10,500 millones de pesos para mejorar programas de seguridad pública. Sin embargo, no queda claro si estos recursos tienen algún efecto positivo en el abatimiento de la inseguridad o simplemente terminan absorbidos por las distintas burocracias.²⁵

Así, la percepción en la eficiencia del sistema de seguridad pública ha venido a la baja en los últimos años y persiste en la población la sensación de inseguridad generalizada.²⁶ De acuerdo con el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) en el AMG, poco más de la mitad de los habitantes se sienten inseguros. La mayoría de los habitantes de Guadalajara perciben problemas que, si bien son definidos como moderados, de no adoptarse oportunamente políticas, estrategias y líneas de acción gubernamentales, podrían sufrir un proceso de degradación y volverse incontrolables.²⁷

Sin embargo, acciones como las que el municipio de Tlajomulco ejerce —por ejemplo, la creación de la Dirección General de la Defensoría de Espacios Públicos en 2010— han permitido realizar importantes labores de rehabilitación y mantenimiento de espacios

Recuperado de: http://cidac.org/esp/uploads/1/8/delitos_primeros_2013_1.pdf, pp. 18, 25, 26, 28, 30, 32, 34, 36, 38.

25. Jaime, Edna, Tapia, José, Goode, Maralá, García, Guadalupe, Bergman, Marcelo, Cárdenas, Ernesto, De la Barreda, Luis, López-Portillo, Ernesto, Mendoza, Carlos, Sayeg, Cecilia, Shirk, David y Zepeda, Guillermo (cols.). *SIIS: Sistema de índices e indicadores en seguridad pública*. México Evalúa-Centro de Análisis de Políticas Públicas, México, s.f. Recuperado de: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/SIIS-2010.pdf>
26. Gobierno del Estado de Jalisco. *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033*. Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco. México, 2013. Recuperado de: http://sepaf.jalisco.gob.mx/sites/sepaf.jalisco.gob.mx/files/ped-2013-2033_0.pdf, p. 65.
27. Moloeznik Gruer, Marcos Pablo. “Seguridad ciudadana (hacia una radiografía de la seguridad subjetiva en Guadalajara)”. *Revista Ciencia Jurídica*. Universidad de Guanajuato. División de Derecho, Política y Gobierno. Año 1, No. 2. México, 2012. En <http://www.cienciajuridicaugt.mx/index.php/CJ/article/download/65/64>, pp. 104-105.

abiertos, así como la recuperación de espacios que se hallaban en total descuido y abandono. Estas acciones han tenido una incidencia significativa en la reducción de los índices de inseguridad, sobre todo en fraccionamientos como Santa Fe, Chulavista o Eucaliptos.²⁸

2. El diseño del entorno urbano y su impacto en la seguridad pública y ciudadana

El primer objeto de la sociedad es conseguir la paz y la seguridad, lo que significa la protección de sus bienes y el goce de sus derechos. En este sentido, la seguridad pública se instala como una de las principales preocupaciones para la sociedad.²⁹ La tendencia actual en la seguridad pública es la aplicación de políticas públicas que permitan la prevención del delito.³⁰

En este sentido, las sociedades y gobiernos abordan el tema desde la vertiente de la educación, el deporte o la salud pero, ante el tema de la movilidad de las personas y el crecimiento de las ciudades, es que se aborda la seguridad pública desde la planeación y diseño urbano, en donde tanto el Estado como la sociedad civil se involucran de manera directa y constante, lo que permite una combinación de responsabilidad compartida, sin dejar de ser para la autoridad una atribución y responsabilidad constitucional, y en donde ambos obtienen beneficiarios directos.

La prevención del delito en el sistema urbano es un tema que se refiere a cómo se realizan muchas de las actividades cotidianas de la población, por lo que el equipamiento urbano, los espacios públicos y, en general, el diseño urbano en el cual están incluidos, resultan elementos claves para disminuir la incidencia delictiva. Prácticamen-

28. Del Toro, Ismael. *Ejemplo de Buen Gobierno. Tercer informe*. Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. Gobierno Municipal. México. 2015. Recuperado de: <http://tlajomulco.gob.mx/sites/default/files/Tercer%20Informe%20de%20Gobierno%20-%20Ismael%20del%20Toro%2010%20sept%202015.pdf>, p. 28.

29. Domínguez Vial, Andrés. *Seguridad y Derechos Humanos, hacia una seguridad ciudadana, Serie: Estudios Básicos de Derechos Humanos* Tomo III, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1837/23.pdf>, p. 287.

30. ONU-HABITAT. *Op. cit.*

te, todas las necesidades ciudadanas son atendidas por el equipamiento urbano público o privado correspondiente, ya sea en materia educativa, comercial, de salud, deportiva, recreativa, cívica, cultural, religiosa, de seguridad, administrativa, entre otros, por lo que debe garantizarse su diversidad, y su distribución debe ser equilibrada en un territorio determinado.

La doble función del equipamiento urbano radica en que, por una parte, le da forma y estructura a la ciudad y están determinados por la legislación, por un plan o programa urbano e, incluso, mediante la ejecución de una política pública ya que, para su efectivo funcionamiento, deben ser adecuados a las condiciones y en cantidades suficientes para lograr la cobertura social de los nuevos usuarios o de los ya consolidados.³¹

Por otra parte, propicia el ambiente necesario para que el desarrollo social ciudadano se realice en dichos espacios como áreas de convivencia por excelencia, que generen conciencia ciudadana sobre su bien común al identificarlos como ámbitos urbanos que conjugan sus intereses individuales con los del grupo, y por convencimiento común, consideren útil conservarlos para su propio bienestar.³²

En este contexto, el gobierno de Jalisco ha hecho una inversión histórica en la recuperación de espacios públicos recreativos, destinando 205 millones de pesos para la construcción de 17 nuevos parques y la rehabilitación de nueve espacios más que ahora cuentan con instalaciones renovadas o ampliadas para ofrecer al usuario más servicios y actividades.³³

En materia de infraestructura, social se llevó a cabo el programa piloto “Jalisco es Color”, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la Colonia Jalisco, una de las más conflictivas en el AMG, mediante el mejoramiento de la imagen urbana pintando fachadas de viviendas y espacios urbanos. El proyecto con-

31. AL21. *Op. cit.*, p. 71.

32. Cortés Melo, Guillermo. “El equipamiento urbano, un elemento clave de la metrópoli”. *Rizoma. Revista de Cultura Urbana*. Revista trimestral de la agencia para la planeación del desarrollo urbano de Nuevo León, abril-junio, México, 2008. Recuperado de: <http://www.congresobc.gob.mx/IELWeb/documentos/desarrollo%20urbano/Revista%20rizoma.pdf>, p. 24.

33. Sandoval Díaz, Jorge Aristóteles. *Op. cit.*, p. 118.

templa seis etapas de las que ya fueron realizadas las dos primeras con una inversión de más de 4.7 millones de pesos, en beneficio de 43,386 habitantes de la colonia; con esto se generaron además 30 empleos directos.³⁴

En 2015, en el municipio de Guadalajara se realizaron trabajos de pavimentación asfáltica en 112 calles como parte de la segunda etapa de este programa y con una inversión de 220 millones de pesos; además, se realizaron otras obras de pavimentación, empedrado, rehabilitación y remodelación de calles en 37 municipios. Aunado a ello, en los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Tonalá se sustituyeron líneas hidrosanitarias, machuelos y banquetas.³⁵

Es así que también es posible que, cuando no son renovados, se constituyan como espacios que generen violencia si están desatendidos o contruidos bajo un diseño urbano que impida la sana cohesión social. Dicho fenómeno se explica mediante la “teoría de las ventanas rotas” la cual manifiesta que un entorno urbano constantemente desatendido, sucio, en deterioradas condiciones o falto de iluminación, tarde o temprano provocará que se genere un mayor detrimento de dicho espacio y, por tanto, vandalismo y aumento de la tasa de criminalidad.

Con acciones de planeación se detectan zonas aptas para que puedan ser rehabilitadas, conectadas, equipadas, a través de la generación de espacios públicos y privados de calidad, seguros e integradores que disminuyan la oportunidad del delito y la percepción de inseguridad de las personas que ahí transitan y habitan, basándose en criterios de prevención de la delincuencia mediante el diseño ambiental, por lo que considera los elementos tanto espaciales como comunitarios,³⁶ con la finalidad de eliminar los obstáculos que impidan la visibilidad, fomentando la vigilancia, lo que a su vez refuerza la identidad con el espacio público, participación y responsabilidad

34. Sandoval Díaz, Jorge Aristóteles. Hablemos de Jalisco. *Tercer Informe de Resultados. Tomo 1. Ibidem.*

35. *Idem*, p. 117.

36. CESCPS. *Op. cit.*, pp. 10-11; CCSPPRS. Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social. *Metodología de espacios urbanos seguros para municipios del estado de Jalisco*. Gobierno del Estado de Jalisco. México, 2008. Recuperado de: <http://www.consejociudadano.org.mx/sites/default/files/ManualesyGuias/MetodologiaEspaciosSeguros.pdf>, p. 5.

de la comunidad en la administración de los bienes públicos, entre otros beneficios.

De esta manera, en la búsqueda por alcanzar el objetivo de garantizar la seguridad ciudadana como un todo, particularmente en el ámbito urbanístico, resulta importante impulsar la planificación y el diseño de ciudades, así como la revisión de espacios públicos que promuevan la seguridad y la cohesión social; por lo que los planificadores, diseñadores y arquitectos deben prestar especial atención a la iluminación, paisaje, visibilidad, tránsito vehicular y peatonal, mobiliario urbano, posibles lugares de escondite, señalización, proximidad con otros espacios públicos y con servicios de emergencia y acceso al transporte público;³⁷ ya que, al observar detenidamente el diseño de la ciudad, surgen las oportunidades para enriquecer la vida urbana ciudadana.

Indudablemente, el ambiente artificial urbano-arquitectónico en una ciudad o sector urbano puede —por sus características espaciales, funcionales, estéticas o ambientales— influir sobre el sentimiento del ciudadano, en términos de satisfacción o insatisfacción, y se constituyen como un agente causal fundamental de bienestar psicofísico de los habitantes, condición básica para la calificación en calidad ambiental.³⁸

El diseño del entorno urbano se trata de un programa ya implementado en países como Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Países Bajos, Australia y Sudáfrica, que identifica las condiciones físicas y sociales que posibiliten los actos delictivos, para luego desarrollar acciones tendientes a modificar dichas condiciones que permita que las personas se sientan seguras en su ambiente.³⁹

37. Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. *Hacia una política de Estado en los albores del tercer milenio. Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y la justicia en democracia*. UNAM, Instituto Iberoamericanos de Derecho Constitucional, México, 2011. Recuperado de: http://abogadogeneral.unam.mx/PDFS/Propuesta_Seguridad_y_Justicia_en_Democracia.pdf, p. 21.

38. Rangel Mora, Maritza Amelia. *Indicadores de calidad de espacios públicos urbanos, para la vida ciudadana, en ciudades intermedias*. 53^a Congreso Internacional de Americanistas. México, 2009. Recuperado de: http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/33817/1/indicadores_calidadespacio.pdf.

39. Hein, Andreas y Rau, Macarena. *Estudio comparado de políticas de prevención del crimen mediante el diseño ambiental CPTED*. Fundación Paz Ciudadana. s.l., s. f. Recuperado de: http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/734-

Como se ha señalado, entre los beneficios de la implementación de estos programas destacan el mejoramiento del entorno urbano, la reactivación económica y social del lugar por el aumento de la plusvalía, la redensificación —en virtud de que las zonas abandonadas se vuelven transitadas— y, sobre todo, la disminución de la sensación de inseguridad, aunado a la baja del índice delictivo del lugar, entre otros.

Por ejemplo, la movilidad urbana se constituye como uno de los pilares para un buen funcionamiento de la economía en las ciudades. En el AMG la movilidad masiva está integrada por los servicios del Tren Ligerero, SíTren y el Macrobús. El Sistema de Tren Eléctrico Urbano (Siteur) es el servicio de transporte público de mayor preferencia, recibiendo la certificación UNE-EN 13816, criterio internacional que verifica la satisfacción del pasajero con el servicio recibido: transporte eficiente, rápido, económico y seguro. Por otra parte, la implementación del Programa de Reserva de Estacionamiento Vecinal Temporal (Prevét) garantiza a los vecinos de lugares que organizan eventos con alta concentración de personas, contar con espacios para estacionar sus vehículos cerca de su domicilio.⁴⁰ En ambos casos, el diseño urbano ha sido fundamental para alcanzar los objetivos deseados.

Para el estudio del derecho, la importancia de involucrar el diseño del entorno urbano radica en que influye en el comportamiento y la actitud de todos los actores participantes en el hecho delictivo, como los potenciales agresores, los cuerpos de seguridad pública, la comunidad en general, así como las potenciales víctimas de un delito o víctimas del temor al delito. Los entornos urbanos y espacios públicos adecuadamente acondicionados, iluminados, correctamente diseñados, armónicos, proveerán de espacios más seguros a los ciudadanos. Por ello se requiere, en lo posible, la modificación inteligente del entorno edificado, fortaleciendo las acciones no sólo mediante políticas públicas sino también en conjunto con la legislación que las impulse.

estudio-comparado-de-políticas-de-prevención-del-crime-
mediante-el-diseño-ambiental-upted.html, p. 11.

40. Sandoval Díaz, Jorge Aristóteles. *Op. cit.*, pp. 57 y 64.

En Jalisco, el Código Urbano define al diseño urbano universal como el “diseño basado en la movilidad, accesibilidad y eliminación de barreras, que facilita la utilización de los espacios y servicios sin necesidad de adaptación”.⁴¹ Dicha definición se refiere a la implementación del diseño para las personas que tengan limitaciones en sus capacidades, sobre todo físicas, que les impidan una movilidad fluida en los espacios, contrario al objetivo planteado durante el desarrollo del tema en el ámbito del diseño urbano y la seguridad pública o al establecido por los estudiosos que es mucho más amplio.

En su caso, debería comprender, conforme al mismo Código Urbano, el mejoramiento entendido como “la acción dirigida a reordenar y renovar las zonas deterioradas o de incipiente desarrollo del territorio estatal o de un centro de población; así como la regularización de los asentamientos humanos”; así como el de renovación urbana, la que se comprende como la transformación o mejoramiento de las áreas de los centros de población, mediante la ejecución de obras materiales para el saneamiento y reposición de sus elementos de dominio público, pudiendo implicar un cambio en las relaciones de propiedad y tenencia del suelo, así como la modificación de usos y destinos de predios o fincas.

Ahora bien, el Código Urbano vigente, conforme al artículo 357 prevé que, cuando las edificaciones y urbanizaciones, cambios de uso del suelo u otros aprovechamientos de fincas que contravenzan las leyes, reglamentos, programas o planes de desarrollo urbano aplicables, originen un deterioro a la calidad de la vida de los asentamientos humanos, los habitantes y propietarios de predios y fincas del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se lleven a cabo las suspensiones o modificaciones ante la autoridad competente e, incluso, se podrá pedir hasta la demolición de aquella obra que atente contra el bienestar de la comunidad. Atendiendo sólo a propósitos estructurales, mas no de aquellos que garanticen la seguridad de las personas en términos de violencia o delincuencia.

41. Poder Legislativo del Estado de Jalisco. *Código Urbano para el Estado de Jalisco*. Decreto número 25655/LX715. Congreso del Estado. México.

Lo anterior, aunado a la atribución del municipio para otorgar o negar las autorizaciones o licencias para ejecutar obras y acciones urbanísticas, conforme el artículo 10, fracción XXI del Código Urbano en mención, lo que significa que la autoridad municipal está directamente implicada en el éxito de un proyecto urbanístico.

En este sentido, la reglamentación que expida el ayuntamiento, al establecer el destino de usos y suelos, deberá considerar la seguridad ciudadana una prioridad, tomando en cuenta no sólo la necesidad de redensificar la ciudad sino también la ejecución de un adecuado diseño urbano que facilite la seguridad pública de sus habitantes. Al tratarse de un intento de la autoridad por crear un entorno urbano en beneficio del ciudadano, a éste último es a quien corresponderá denunciar si la obra le perjudicará o no en cuanto a su seguridad se refiere, en tanto que es quien se desenvuelve en el lugar.

3. Conclusiones y propuestas generales

En el área metropolitana de Guadalajara (AMG) se concentra 60.3% de la población total, una importante densidad poblacional. Sin embargo, la metropolización no ha sido positiva, sobre todo en cuanto a seguridad pública se refiere. El Estado de Jalisco aún cuenta con mayor incidencia delictiva que el resto del país, cuya característica principal es que tiende a ser más organizada, diversificada y utiliza métodos cada vez más violentos. La extorsión, el robo total o parcial de vehículo, el robo o asalto en calle o transporte público y robo a casa habitación son los delitos más frecuentes en Jalisco.

En este sentido, Jalisco asigna cerca de 10% de su gasto directo en temas de seguridad y una parte importante del presupuesto federal, pero los fenómenos delictivos no son hechos aislados y son multifactoriales. La deficiente planeación, aunado al diseño del entorno urbano decadente, ha fomentado espacios marginados y conflictivos. El ambiente artificial urbano-arquitectónico en una ciudad o sector puede, por sus características espaciales, funcionales, estéticas o ambientales, influir sobre el sentimiento psicofísico de los habitantes.

Basta señalar que la violencia y, en general, el delito en el AMG es un problema que ha afectado gravemente a su comunidad. En el año 2013, los índices superaron hasta 150% en algunos de sus mu-

nicipios. El aumento en la extensión del suelo urbanizado, es decir, ciudades extendidas, está relacionado con la capacidad de atención en materia de seguridad pública ya que, conforme a los datos obtenidos, no es posible cubrir la totalidad de los territorios de manera conveniente para garantizar el servicio.

Es de señalarse que el Programa Estatal de Desarrollo Urbano vigente corresponde al elaborado desde 1996. Sin lugar a dudas, las condiciones económicas y sociales se han modificado, y con ello, la conformación urbana y sus necesidades. En el sistema urbano actual, la prevención del delito es uno de los temas que requieren de mayor atención, ya que son claves para disminuir la incidencia delictiva.

Por esta razón, el gobierno del estado de Jalisco ha realizado inversiones significativas para renovar el entorno urbano. Desde el mejoramiento de banquetas, machuelos, pavimentación de calles, empedrado, rehabilitación y remodelación de calles, mejoramiento de fachadas de locales y viviendas, sustitución de líneas hidrosanitarias, mejoramiento de transporte con estaciones más seguras que eviten la visibilidad, más iluminadas, eliminando lugares de escondite, aumentando la señalización, los servicios de emergencia, así como la rehabilitación de espacios públicos como los educativos, mercados, centros de salud, recreativos, entre otros.

Estas son acciones que benefician a todos los actores sociales, en virtud de que se reactivan los espacios y, por ende, la economía, aumenta la plusvalía, se redensifican las áreas, disminuyen los índices delictivos y la sensación de inseguridad.

La evaluación de los resultados será calificada en los próximos años, considerando que las zonas mejoradas se conserven, aunado a la expedición de un Plan de Desarrollo Urbano actualizado que fije nuevos objetivos de manera que se permita determinar que se alcanzó el propósito deseado. En el mismo sentido, en tanto que el sector privado se apegue a las normas jurídicas, observando las medidas técnicas que generen las condiciones adecuadas para lograr espacios más seguros para la población; lo que, como consecuencia, facilitará la labor del Estado en materia de seguridad pública.

Capítulo IV

Seguridad metropolitana

¿avanzamos o no avanzamos?

*David Mora Cortés**

Introducción

Mucho se ha hablado y escrito en temas de seguridad pública, todos tienen como denominadores comunes que se debe mejorar la seguridad pública, reducir los indicadores delictivos, establecer el mando único policial y crear un nuevo modelo de policía.

Hasta el momento han sido muy sólidas propuestas académicas y buenas iniciativas políticas en campaña y de funcionarios públicos, pero ninguna se ha consolidado, ¿qué es, entonces, lo que se necesita? Se requiere que los presidentes municipales realmente tengan voluntad política para cambiar el modelo policial, que no le tengan miedo a hacer los cambios, que se mantengan firmes con los jefes de seguridad municipal que nombraron, para que los cambios se hagan realidad, así como enfrentar los intereses creados al interior de las corporaciones de seguridad municipal, cambiando o destituyendo a los mandos superiores y medios que estén involucrados en esas redes de interés; es importante que no les tiemble la mano a quienes van a tomar la decisión de destituir o destruir esas complicidades.

* Doctor en Ciencias Sociales, ex Secretario de Seguridad Ciudadana y Protección Civil de Zapopan y profesor de asignatura en el Departamento de Estudios Políticos del CUCSH de la Universidad de Guadalajara.

Es cierto que al aplicar esos cambios se pone en riesgo la vida. Quienes han sido o son actualmente jefes de policía y realmente han querido modernizar y poner a la vanguardia a las instituciones de seguridad municipales son hombres valientes que están dispuestos a realizar esos cambios, aun a costa de la vida propia; pero, lamentablemente, los presidentes municipales no los han apoyado por miedo, al enterarse de la verdadera dimensión del problema y de los intereses creados. De ahí que esas propuestas, ideas o discursos para cambiar el modelo de seguridad jamás se harán realidad. Nunca avanzaremos si los presidentes municipales tienen miedo. Para mejorar la seguridad pública se requiere valentía de las autoridades políticas municipales y que apoyen decididamente a sus jefes de policía.

El modelo de seguridad pública municipal en Jalisco se ha vuelto obsoleto desde la década de 1980. No hemos evolucionado debido a los intereses creados al interior de las corporaciones de seguridad, así como a la falta de interés y el miedo de las autoridades políticas para enfrentar los cambios. En 2015 la expectativa fue muy alta porque los gobiernos municipales surgidos del Partido Movimiento Ciudadano (MC) —bajo el liderazgo visible de Enrique Alfaro, presidente municipal de Guadalajara— tienen, al menos en discurso y proyectos, el propósito de modernizar las corporaciones de seguridad pública. Proponen pasar del modelo tradicional al ampliacionista,¹ que tanto hace falta. El ideal es llegar al modelo de seguridad ciudadana, pero por algo debemos empezar y esto es la propuesta de ciudad segura (modelo ampliacionista) que promueve ONU-Hábitat y que las nuevas autoridades políticas surgidas del MC desean poner en marcha.

-
1. Existen tres corrientes de seguridad: la tradicional, la ampliacionista y la humana. A través de la primera mitad del siglo XX se ha observado que la corriente tradicional de la seguridad nacional tuvo una fuerte presencia en el mundo, al grado de polarizar las relaciones internacionales en dos bloques (Este-Oeste), provocando con ello que al interior de las naciones a este término se le confundiera con represión de opositores al régimen en turno, con un exagerado enfoque estadocéntrico. La visión ampliacionista ha logrado cambiar la connotación errónea a que se le ha asociado a este término, planteando nuevos enfoques y amenazas para la estabilidad de las naciones, dándole un enfoque socialcéntrico, en donde el Estado ya no es la parte vital sino que para mantener su estabilidad es necesario que los ciudadanos se sientan seguros y protegidos. Una tercera visión de la seguridad nacional —que cada día viene tomando mayor grado de influencia entre académicos, gobernantes y militares— es la crítica o humana de la seguridad nacional, sus principales fundamentos demandan un enfoque renovado de la seguridad nacional que se preocupe menos por el Estado y se ocupe más de los ciudadanos.

El presente ensayo aborda, de manera general, los diversos esfuerzos gubernamentales por mantener el orden, la paz y la tranquilidad de los ciudadanos de la metrópoli tapatía. Aunque surgieron desde 1983, a la fecha no hay resultados concretos al respecto. También se hace una descripción del estado de fuerza policial municipal y de la necesidad de incrementarlo, estableciendo parámetros muy bien definidos de selección de personal, considerando el tema de los controles de confianza a los elementos de seguridad activos y de los que están por ingresar. Finalmente, se presentan al análisis y discusión unas propuestas, a fin de validar su viabilidad técnica, financiera y política para ser puestas en marcha y realmente modernizar los cuerpos de seguridad metropolitana.

1. Diagnóstico

En 1983, durante la administración del gobernador Enrique Álvarez del Castillo, se llevó a cabo el primer esfuerzo de coordinación metropolitana al crearse la Policía Intermunicipal de la Zona Metropolitana de Guadalajara. Se dio —por única ocasión en la historia de la metrópoli— el mando único de 1983 a 1989, con Cipriano Alatorre Osuna, Héctor Córdova Bermúdez y Servando Sepúlveda Enríquez² al frente de esa corporación.

En 1989, el gobernador Guillermo Cosío Vidaurri —con el argumento de no contar con el presupuesto suficiente— decidió regresar el mando de la policía a los ayuntamientos. En marzo de 1989 Cosío promueve la creación del Consejo Metropolitano de Guadalajara, con la finalidad de atender asuntos de desarrollo urbano, servicios públicos y la seguridad pública, de acuerdo con el Acta de creación del Consejo, de fecha 3 de abril de 1992; sin embargo, la seguridad pública no fue atendida por el Consejo.

Durante la administración del gobernador Alberto Cárdenas Jiménez se firmó, el 22 de febrero de 1996, el Convenio de Coordinación de Seguridad Metropolitana, que nunca tuvo incidencia en un mando metropolitano; los ayuntamientos continuaban ejerciendo el

2. Actualmente es Secretario de Movilidad del gobierno del estado de Jalisco.

mando municipal de manera independiente, con el argumento de que cuando la Policía Intermunicipal existió sólo se protegió a Guadalajara, se descuidó a Zapopan y Tlaquepaque y se olvidaron de Tonalá porque era considerada como la “zona de castigo”.³

Ante la inoperatividad del convenio citado anteriormente, se diseñó el Plan Operativo de Reacción Inmediata para Casos Inusitados, en septiembre de 1996, del cual ya no se tuvo noticia alguna de su aplicación; posteriormente se trabaja en el Plan de Seguridad Pública de la Zona Metropolitana de Guadalajara, en noviembre de 1996, en la que participaron los presidentes municipales. Fue presentado en medios como un nuevo esquema de seguridad, pero su operación sólo permaneció por 17 días, al cabo de los cuales se argumentó que fue suspendido por razones técnicas.⁴

En 2007 los municipios metropolitanos establecieron una Asociación Intermunicipal. En torno a ella se conformó una Comisión Estratégica de Seguridad, con base en el Convenio de Coordinación Intermunicipal, que tuvo resultados tangibles como la persecución de delincuentes y la prestación de ayuda en los cinco municipios de la zona conurbada de Guadalajara (Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga), la homologación de salarios y los requisitos para el ingreso a la policía (se solicitaron estudios mínimos de preparatoria), así como la creación de la Metropolicía, el 18 de noviembre de 2008. Cabe mencionar que lo único que tenía homologado la Metropolicía era el diseño de las patrullas, con la diferencia de la clave del municipio y número de unidad; no hubo ni siquiera intentos de acuerdo para establecer un solo mando metropolitano o conurbado.

En junio de 2010, Miguel Castro Reynoso, presidente municipal de Tlaquepaque, propuso la creación del Centro Metropolitano de Inteligencia o Centro de Información Estratégica y de Seguridad Ciudadana (mejor conocido como C4), el cual tendría como objetivo elaborar estrategias de seguridad para la metrópoli basadas en labo-

3. Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Chávez Sevilla, Alberto. “La seguridad pública, talón de Aquiles de los ayuntamientos panistas del AMG”, en Ramírez Sáiz, Juan Manuel (Coord.). *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998, México, p. 226.

4. Ídem, p. 227.

res de inteligencia, con el apoyo de tecnología de punta y videocámaras. La propuesta no tuvo éxito y los presidentes municipales de la zona metropolitana acordaron, en 2011, que se concentraran los esfuerzos de inteligencia en el Centro Integral de Comunicaciones (Ceinco, mejor conocido por la población como el 089), el cual depende de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del gobierno del estado de Jalisco.

En septiembre de 2010, los presidentes municipales de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán, firmaron el Convenio Metropolitano de Seguridad, con la finalidad de mejorar estrategias, equipo, tecnología y profesionalización de los cuerpos policiales, establecer el Consejo Metropolitano de Seguridad Pública y homologar la reglamentación municipal.

Asimismo, los presidentes municipales de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Chapala, Zapotlanejo, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán firmaron, el 11 de febrero de 2011, el Acuerdo de Coordinación Intermunicipal en materia de direcciones de Asuntos Internos y/o áreas encargadas de vigilar la actuación de los elementos de seguridad pública de la zona conurbada de Guadalajara, con la finalidad de homologar reglamentos y procedimientos sancionadores a policías deshonestos.

Durante la reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), celebrada el 22 y 23 de marzo de 2010, en Morelia, Michoacán, los mandatarios estatales acordaron comenzar los trabajos para el establecimiento del mando único policial; para el caso específico de Jalisco se generó un intenso debate acerca de la viabilidad de la propuesta, sin embargo no se llegaron a acuerdos concretos, quedando en evidencia la gran división jalisciense de los sectores político, gubernamental, académico y social, sobre qué hacer con la seguridad local.

El principal jefe de seguridad en Jalisco, Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco —quien fuera Secretario de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social en la administración estatal de Emilio González Márquez, y posteriormente Fiscal General del estado (hasta julio 2015) en la administración del actual Gobernador Aristóteles Sandoval— siempre se opuso a la puesta en marcha de un mando único desde que surgió la iniciativa de la Conago en 2010,

aun cuando su propio jefe, el gobernador Emilio González, firmó el acuerdo para la creación de mandos únicos estatales en Morelia, Michoacán. Es hasta 2013, ya siendo Fiscal General con el gobernador Aristóteles Sandoval, cuando cambia drásticamente de opinión, ahora sí ya con el interés de crear el mando único estatal (en tres años cambió de opinión: en 2010 dijo no y en 2013 sí). Traza una ruta para lograrlo: en una primera etapa, surge la idea de la creación de las fuerzas únicas metropolitanas y regionales, mal llamadas mandos únicos, que no son sino fuerzas de reacción inmediatas, integradas forzosamente, por las corporaciones de seguridad pública municipales, al exigirles el Fiscal General que aportaran obligadamente entre 3% y 5% del estado de fuerza de cada municipio.

La exigencia del Fiscal General es que las corporaciones municipales comisionaran de 3% a 5% de los mejores elementos de sus estados de fuerza. En realidad no sucedió así, sino que las corporaciones, al verse obligadas, enviaron a las fuerzas únicas a los elementos más negativos y a los que no querían sus comandantes en turno.

En la segunda etapa de la ruta para lograr el mando único, el Fiscal General emprendió en varios frentes —medios de comunicación, opinión de líderes políticos y a través de los mandos medios policíacos— la desacreditación profesional de los entonces titulares de seguridad pública metropolitanas y de algunos municipios del estado, logrando la caída de varios titulares a través de la presión política y mediática, para colocar en sus lugares a personas totalmente leales al mismo Luis Carlos Nájera. Fue así que el Fiscal General consolidó una red importante de control sobre las corporaciones de seguridad en Jalisco, a tal grado que tuvo muchísimo poder que todavía conserva, con algunas limitaciones, a pesar de no estar ya en el cargo.

Las actuales administraciones municipales metropolitanas, que surgieron del Partido Movimiento Ciudadano (MC) vencedores de las elecciones locales de 2015, que tienen como líder de facto a Enrique Alfaro, presidente municipal de Guadalajara, se han comprometido a crear una nueva instancia policial: la Policía Metropolitana, controlada a través del Consejo Metropolitano de Seguridad, basado en el modelo de Ciudad Segura de ONU-Hábitat. Sin embargo, a dos meses de gestión municipal surgida del MC y seis meses de haber logrado la victoria electoral, aún no se presentan resultados concretos para su creación. Algo se les ha presentado en el camino para no

ponerlo en marcha: temor ante la situación real, desconocimiento de la operatividad policial, o bien lucha de poderes de facto al interior de las corporaciones.

Por otra parte, cabe mencionar el estado de fuerza de las corporaciones de seguridad metropolitanas, ya que en base en ello se puede deducir con cuántos elementos se cuenta para hacer frente a los problemas de la incidencia delictiva metropolitana. La corporación de seguridad de Guadalajara ocupa el tercer lugar y la de Zapopan el noveno entre las 25 corporaciones más grandes del país, como se puede apreciar en la gráfica siguiente.

Gráfica

Las 25 corporaciones de seguridad más grandes de México

| ENTIDAD FEDERATIVA | MUNICIPIO | POLICÍAS PREVENTIVAS MUNICIPALES | POLICÍAS PREVENTIVAS MUNICIPALES POR CADA MIL HABITANTES |
|----------------------|-----------------------|----------------------------------|--|
| MEXICO | TLALNEPANTLA DE BAZ | 5,335 | 7.1 |
| BAJA CALIFORNIA | TIJUANA | 3,418 | 2.4 |
| JALISCO | GUADALAJARA | 2,965 | 1.8 |
| GUERRERO | ACAPULCO DE JUAREZ | 2,661 | 3.6 |
| MEXICO | LERMA | 2,338 | 20.7 |
| CHIHUAHUA | CIUDAD JUAREZ | 2,300 | 1.6 |
| GUANAJUATO | LEON | 2,269 | 1.8 |
| BAJA CALIFORNIA | MEXCALI | 1,902 | 2.1 |
| JALISCO | ZAPOPAN | 1,769 | 1.5 |
| AGUASCALIENTES | AGUASCALIENTES | 1,523 | 2.1 |
| MEXICO | ECATEPEC DE MORELOS | 1,406 | 0.8 |
| MEXICO | NAUCALPAN DE JUAREZ | 1,285 | 1.4 |
| SAN LUIS POTOSI | SAN LUIS POTOSI | 1,185 | 1.7 |
| MEXICO | NEZHUALCOYOTL | 1,138 | 0.9 |
| CHIAPAS | TUXTLA GUTIERREZ | 1,009 | 2.0 |
| COAHUILA DE ZARAGOZA | TORREON | 1,003 | 1.8 |
| SONORA | HERMOSILLO | 1,001 | 1.4 |
| PUEBLA | PUEBLA | 910 | 0.6 |
| SINALOA | CULIACAN | 898 | 1.1 |
| MEXICO | TOLUCA | 881 | 1.2 |
| QUINTANA ROO | BENITO JUAREZ, CANCUN | 870 | 1.6 |
| OAXACA | OAXACA DE JUAREZ | 846 | 3.4 |
| BAJA CALIFORNIA | ENSENADA | 842 | 1.9 |
| TAMAULIPAS | NUEVO LAREDO | 833 | 2.2 |
| CHIHUAHUA | CHIHUAHUA | 827 | 1.1 |
| DISTRITO FEDERAL | | 92,877 | 10.5 |

Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁵

5. Consultado en <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/index.php> (junio de 2014).

La recomendación de la Organización de las Naciones Unidas es que por cada 1,000 habitantes debe haber 2.8 policías. En la gráfica anterior se aprecia que Guadalajara tiene 1.8 policías por cada mil habitantes y Zapopan 1.5 policías por cada millar de habitantes, lo que significa que al menos se requiere duplicar la cantidad de policías en activo.

El estado de fuerza policial municipal de la Zona Metropolitana de Guadalajara está integrado como se muestra en la siguiente tabla:

Estado de fuerza policial municipal 2014

| Municipio | Estado de fuerza | Porcentaje |
|----------------------|------------------|------------|
| Guadalajara | 2,965 | 1.8% |
| Zapopan | 1,769 | 1.5% |
| Tlaquepaque | 780 | 1.2% |
| Tonalá | 727 | 1.5% |
| Tlajomulco de Zúñiga | 450 | 1.4% |
| Total | 6,691 | 1.5% |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública e informes de gobierno municipales de 2010 a 2014.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, los cinco municipios metropolitanos están por debajo de la recomendación de la ONU de contar con al menos 2.8% de elementos por cada millar de habitantes; se requiere entonces contratar a 1.3% policías más para la zona metropolitana para estar al nivel de la recomendación mínima.

2. Seguridad metropolitana: ¿avanzamos o no avanzamos?

La inseguridad es un asunto multifactorial relacionado con problemas económicos como la pérdida de empleo y los bajos salarios, la falta de oportunidades laborales, económicas y educativas, el consumo de drogas y alcohol, entre muchos problemas más. Se dice que la mejor política criminal es una buena política social.

Por lo tanto, las políticas públicas de seguridad, la social, la económica y de justicia deben de ir de la mano. Los gobiernos deberían

dejar de lado las políticas asistencialistas y promover el desarrollo humano en todos los sentidos, o mejor aún: la seguridad ciudadana; es decir, una política pública integral que englobe aspectos económicos (de empleo, distribución del ingreso y poder adquisitivo), alimenticios (acceso a los alimentos básicos), salud (centros de salud, campañas de chequeo médico), seguridad personal (factores de riesgo personal), seguridad comunitaria (factores de riesgo vecinal, barrial y comunitaria; modernización y profesionalización de los cuerpos policiacos), ambientales (medio ambiente saludable), participación ciudadana (participación activa en el mejoramiento del barrio y la comunidad), lucha contra la corrupción (corrupción pública y privada), impartición de justicia (modernizar el Poder Judicial y el Ministerio Público, erradicar la impunidad), confianza institucional (aumentar credibilidad en instituciones públicas), entre otros.

Es evidente que en Jalisco no hay acuerdos sustanciales para resolver el problema de qué hacer con la inseguridad, menos para establecer acuerdos de coordinación interinstitucional e intergubernamental en materia de seguridad pública. La sociedad exige resultados. Todos los actores involucrados en el tema deberían sentarse a revisar las coincidencias y divergencias; trabajar primero en definir estrategias coincidentes, una vez que haya resultados concretos, habrá que trabajar en las divergencias, llegar a los acuerdos posibles que permitan alcanzar resultados pertinentes para minar el problema de inseguridad; al mismo tiempo, se lograría incrementar la confianza ciudadana en las instituciones.

Para fortalecer la operación de las corporaciones de seguridad es conveniente empezar a trabajar también en promover análisis y debates en seguridad nacional, interior y pública; impulsar la carrera policial en el ámbito estatal y municipal; invertir en la modernización tecnológica de las corporaciones de seguridad; propiciar la corresponsabilidad de todos los actores y sociedad civil en asuntos de seguridad; redefinir la lucha contra la delincuencia organizada desde el ámbito estatal y municipal; realizar estudios de factibilidad para el rediseño institucional y modelos de operación de la seguridad pública federal, estatal y municipal; profesionalizar y modernizar las unidades de inteligencia estatal y municipales; así como legislar servicios de inteligencia estatal y municipales.

Lo más importante es la valentía y la decisión de aplicar los cambios que se requieren para adecuar el modelo de seguridad, que a las autoridades políticas municipales no les tiemble la mano y apoyen firmemente a los responsables de seguridad que designaron al comienzo de sus funciones como presidentes municipales. Si realmente las nuevas autoridades políticas metropolitanas quieren mejorar la seguridad pública, entonces ya se están tardando porque falta mucho por hacer. Ya es tiempo de poner manos a la obra y hacer los ajustes necesarios para ello.

Fuentes consultadas

- Carrasco Rueda, Javier. “Por una concepción sistémica del derecho de la seguridad pública”, en Moloeznik Gruer, Marcos Pablo (Coord.). *Alternativas de políticas públicas (Seguridad pública)*. Universidad de Guadalajara, 1997, México.
- Diario Oficial de la Federación*. Ley de seguridad nacional. 26 de diciembre de 2005, México.
- Diario Oficial de la Federación*. Programa para la seguridad nacional 2009-2012. México, DF, 20 de agosto de 2009, México.
- Eguizábal, Cristina y Diamint, Rut. *La guerra contra el terrorismo y el futuro de las democracias latinoamericanas*, en Foreign Affairs en español, ITAM, primavera de 2002, p. 40, México.
- Harroff-Tavel, Marion. *La acción del Comité Internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna*, Revista Internacional de la Cruz Roja, consultado en: www.icrc.org (octubre 16 de 2003).
- Martínez Garnelo, Jesús. *Seguridad pública nacional*, Ed. Porrúa, 1999, México.
- Moloeznik Gruer, Marcos Pablo. “La seguridad humana, un enfoque impulsado por la ONU”; en *Renglones*, revista del ITESO, número 51, mayo-agosto de 2002, pp. 45-50, México.
- . *Manual de sistemas comparados de policía*, Universidad de Guadalajara, 2010, México.
- Mora Cortés, David. *Reflexiones acerca del debate teórico del concepto de seguridad nacional*, en Política y Estrategia, N° 96, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Ministerio de la Defensa Nacional, octubre-diciembre de 2004, pp. 101-118, Chile.
- Ramírez Sáiz, Juan-Manuel y Chávez Sevilla, Alberto. “La seguridad pública, talón de Aquiles de los ayuntamientos panistas del AMG”, en

- Ramírez Sáiz, Juan Manuel (Coord.). *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998, México, p. 226.
- Recasens i Brunet, Amadeu. *La seguridad y sus políticas en el espacio "glocal"*, España, 2005, mimeo.
- Secretaría de Seguridad Pública, *Informe del estado de la seguridad pública en México*, mimeo, 21 de enero de 2010, México.
- Sosamontes Herreramoro, Ramón. *El reclamo de la seguridad*, El Cotidiano, N° 54, mayo 1993, México.
- Villanueva Ayón, Miriam. La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, número 59, febrero 2000, México.

2

Violencia y delitos de alto impacto

Capítulo V

Homicidios en México.

Jalisco en el mapa de la violencia

*Ulises Vargas Gutiérrez**

El 11 de diciembre de 2006, tan sólo diez días después de tomar posesión como Presidente de la República, Felipe Calderón (2006-2012) lanzó lo que constituyó la primera acción¹ de una nueva estrategia de seguridad que abarcaría todo el sexenio. La estrategia de Calderón se concentró en reducir el nivel de la amenaza que los grupos criminales dedicados al tráfico de drogas ilegales representaban para la seguridad tanto de la sociedad mexicana como del Estado mismo. Concretamente fueron dos los ejes que articularon la estrategia de seguridad de Calderón. El primero de ellos, a corto plazo, era el de reposicionar la autoridad del Estado, mediante la movilización de la fuerza pública y el ejército, para así recuperar zonas del territorio nacional en donde se llevaban a cabo actividades relacionadas al tráfico de drogas ilegales con impunidad. El segundo objetivo, a largo plazo, implicaba la depuración y el fortalecimiento de los cuerpos policiacos, el mejoramiento de los sistemas de información e inteligencia, y el establecimiento de un nuevo marco legal (Zepeda, 2009).

* Doctorante en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara (UdeG).

1. El 11 de diciembre de 2006 se lleva a cabo el primer Operativo Conjunto en Michoacán. Se desplegaron más de 7,000 elementos, militares en su mayoría, en los puntos más peligrosos de la entidad. El objetivo era restablecer la presencia de la autoridad en Michoacán al confrontar a los grupos del crimen organizado que operaban en esa zona del país. Anuncio sobre la operación conjunta Michoacán: <http://calderon.presidencia.gob.mx/2006/12/anuncio-sobre-la-operacion-conjunta-michoacan/>.

Contradictoriamente, la estrategia de seguridad implementada en el periodo de Calderón desató una serie de consecuencias que terminaron por exacerbar la inseguridad en México. El presente trabajo se concentra en mostrar sólo una de estas consecuencias: el aumento de la violencia homicida en el país. Este trabajo tiene como objetivo, primero, mostrar cuál ha sido la tendencia de la violencia homicida en México, concentrándose particular aunque no exclusivamente en el periodo 2006-2013; y segundo, cómo es que el estado de Jalisco se inserta en este mapa de inseguridad y violencia homicida. Tomando esto en consideración, fueron dos las preguntas que orientaron este trabajo: ¿Cuál ha sido la tendencia de los homicidios en México de 2006 a 2013? y ¿Cuál ha sido la tendencia de los homicidios en Jalisco para el mismo periodo?

El corte temporal del que se ocupa principalmente este trabajo corresponde a todo el mandato del expresidente mexicano Felipe Calderón (2006-2012), y básicamente, el primer año —aunque en algunos momentos se darán datos correspondientes a 2014—, del actual presidente Enrique Peña Nieto, quien comenzó su periodo presidencial en diciembre de 2012.

La elección del periodo 2006-2013 para llevar a cabo el análisis de la tendencia de la violencia homicida en México y en Jalisco no es fortuita. Es en el periodo de Felipe Calderón donde a partir de la implementación de una estrategia de seguridad, enfocada en el reposicionamiento de la autoridad del Estado ante los avances de las operaciones de las organizaciones de tráfico de drogas ilegales en el país, cuando se suceden eventos inéditos de violencia homicida dentro del territorio nacional. Ahora bien, el análisis del inicio de la administración de Peña Nieto con respecto a las cifras de los homicidios ocurridos en el país ayudará a tener un panorama lo más actualizado posible, así como también abonará en la identificación de posibles cambios y continuidades en la tendencia de la violencia homicida en México, que —como se mostrará a continuación— comienza una etapa especialmente cruenta en el año de 2008 y que alcanzará su máximo en 2011.

Dirigir la mirada al estado de Jalisco es otra estrategia analítica que no tiene nada de azarosa. Jalisco adquirió notoriedad en el mapa de la violencia homicida en México a partir de 2015, cuando diversos hechos de violencia ocurridos en la entidad fueron vincu-

lados con las operaciones del recientemente creado Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG).² Desde la creación del CJNG a mediados de 2010 (Beittel, 2015), cualquier esfuerzo por comprender el mapa de la violencia homicida en México pasa necesariamente por preguntarse qué es lo que ocurrió en Jalisco.

Para responder a las dos preguntas que guiaron este trabajo se partió del análisis de dos variables. La primera son las *defunciones por homicidio* y la segunda son los *fallecimientos por presunta rivalidad delincinencial o ejecuciones*. Vale la pena señalar que con referencia a la primera variable, los datos oficiales son públicos y de fácil acceso, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) lleva un recuento puntual de las defunciones por homicidio, aunque la principal desventaja de esta información es que no se hace una distinción entre homicidios dolosos y otras causas de fallecimiento, como lo son por ejemplo los accidentes. Con respecto a la variable de fallecimientos por presunta rivalidad delincinencial, los datos oficiales proporcionados por la Procuraduría General de la República (PGR) sólo abarcaran de diciembre de 2006 a diciembre de 2010, por lo que se complementó, para tener un panorama lo más amplio posible de la violencia homicida, con algunos datos de fuentes no oficiales, sobre todo las cifras correspondientes a las *ejecuciones* de los últimos 3 o 4 años.

Las dos variables con las que se trabajó se definen como: 1) *Las defunciones por homicidios*, que se derivan de la información sobre las estadísticas vitales captadas en los registros administrativos de defunciones accidentales y violentas, generados por las entidades federativas (INEGI) y 2) *Los fallecimientos por presunta rivalidad delincinencial*, que de acuerdo a la PGR son aquellos fallecimientos que abarcan dos conceptos: las ejecuciones, que son los fallecimientos con extrema violencia por cuyas características se presume que víc-

2. El 1° de mayo de 2015 integrantes de la organización criminal Cártel Jalisco Nueva Generación realizaron 39 bloqueos en 20 municipios del estado de Jalisco, más otros 15 en diversos puntos de los estados colindantes de Colima, Guanajuato y Michoacán. En la misma jornada se afectaron 11 sucursales bancarias, 5 gasolineras incendiadas, hubo afectaciones en 12 puntos carreteros, se registraron 4 enfrentamientos, 7 muertos y 19 heridos (<http://lajornadajalisco.com.mx/2015/05/codigo-rojo-en-jalisco-39-narcobloqueos-provocan-estado-de-emergencia/>).

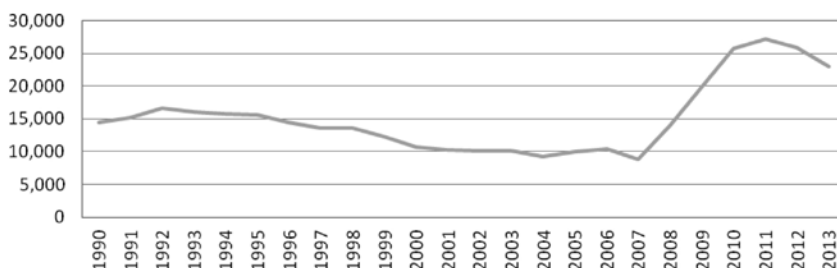
tima, victimario o ambos pertenecen a una organización criminal; y las agresiones y enfrentamientos, que son aquellos fallecimientos producto de ataques por parte de grupos de la delincuencia organizada en contra de autoridad (cualquiera de los tres órdenes de gobierno), con o sin respuesta armada. Este último también incluye los enfrentamientos entre grupos armados que no forman parte de autoridad alguna.

1. Defunciones por homicidio en México 1990-2013

En términos generales, es posible afirmar que el comportamiento de los datos que dan cuenta de las defunciones por homicidio en México desde 1990 hasta 2005 fue estable. Las cifras proporcionadas por el INEGI para el periodo 1990-2013 nos permiten observar la tendencia descendiente sostenida que presentaron los fallecimientos por homicidio en México, particularmente desde 1992 hasta 2005. Es en el último año, el de 2005, cuando se identifica el rompimiento de la tendencia decreciente sostenida de los homicidios ocurridos en México, que duró al menos 13 años.

Gráfica 1

Total de defunciones por homicidio en México (1990-2013)



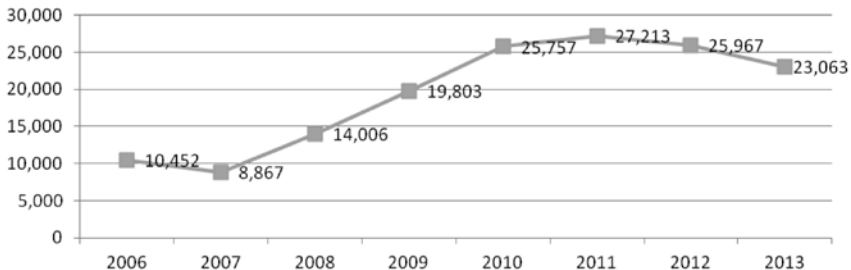
Fuente: elaboración propia con información del INEGI.

La gráfica 1 muestra el número total de homicidios ocurridos en México durante el periodo 1990-2013. Esta gráfica nos permite observar de manera general la tendencia de los homicidios ocurridos

en el país durante ese corte temporal. De la gráfica llama la atención la tendencia descendiente sostenida que se presenta a partir de 1992, año que registra un total de 16,594 defunciones por homicidio, llegando al punto más bajo en 2004 con un registro de 9,329 casos de homicidio. A partir de 2005, se presenta un ligero incremento de 592 casos más que en el año anterior. Para 2006 se tiene registrado un total de 10,452 homicidios, 531 casos más que en 2005. Después de los ligeros incrementos presentados en 2005 y 2006, la tendencia descendiente vuelve a aparecer en 2007, que registra un total de 8,867 homicidios, es decir 1,585 casos menos que en 2006. El año de 2008 llama la atención por ser el que rompe de manera más dramática la tendencia decreciente, se tienen registrados 14,006 homicidios, que si se comparan con el año anterior, se puede afirmar que hubo un incremento de 5,139 homicidios. A partir de 2008 el comportamiento negativo de los registros de homicidios se revierte y comienza un incremento sostenido hasta 2011. Los datos oficiales muestran que en los dos últimos años del corte temporal, es decir 2012 y 2013, presentan un descenso de las cifras de las defunciones por homicidio.

Gráfica 2

Total de defunciones por homicidio en México (2006-2013)

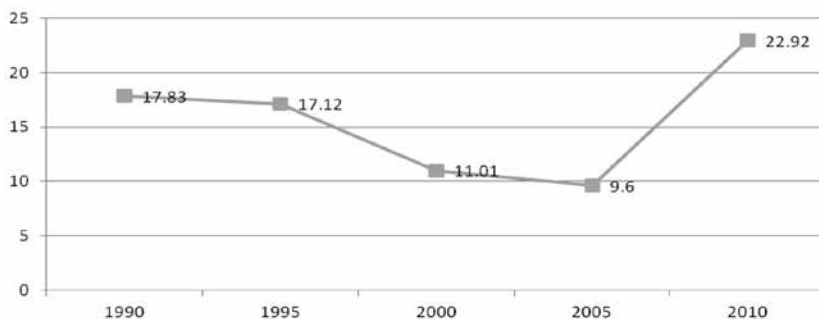


Fuente: elaboración propia con información del INEGI.

Del total de defunciones por homicidio en México ocurridos durante el periodo de 1990-2013, llama la atención el aporte que se da a partir de 2006 a 2013 (gráfica 2). En ese corte temporal de ocho años, se tienen registrados un total de 155,128 que corresponden a

42.70% de los homicidios contabilizados para todo el periodo de 1990-2013, que es de 363,243.

Gráfica 3
Tasas de homicidios en México



Fuente: elaboración propia con información del INEGI.

Otra forma de observar la tendencia de la violencia homicida en México es a través de la revisión del comportamiento de la tasa de homicidios.³ La gráfica 3 muestra la tendencia de las defunciones por homicidios de 1990 hasta 2010, agrupando las tasas en cortes de cinco años. La proporción está dada en 100,000 habitantes. El elemento más relevante de esta gráfica es el salto que se da entre los años de 2005 y 2010, donde se transitó de una tasa de 9.6 defunciones por homicidio en el año de 2005 —año que por cierto registra la tasa más baja de todo el corte temporal— a una tasa de 22.92 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2010. Un estudio de 2015 que da cuenta de la violencia homicida en México sostiene que en los años de 2011, 2012 y 2013 se presentaron tasas de homicidio de 23.5, 22.3 y 18.7, respectivamente (Heinle, Molzahn y Shirk, 2015). De acuerdo a los

3. La tasa se define como la forma de estandarizar la frecuencia de ocurrencia de un fenómeno en relación con el número base especificado de sujetos en una población. En este caso en particular, se refiere al resultado de la división entre el número total de la población y el número total de las defunciones por homicidios en un periodo específico, que al multiplicarse por 100,000 nos proporciona la frecuencia estandarizada del fenómeno, es decir, la frecuencia de ocurrencia de los homicidios, en este caso, dado en una proporción de 100 mil habitantes.

autores del estudio, este descenso en la tasa de homicidios en México correspondiente a los años de 2011, 2012 y 2013, debe verse con precaución, pues aunque los datos parecen ofrecer elementos para concluir que existe un descenso real y significativo del número de homicidios en México, es importante tomar en cuenta que las cifras oficiales son por lo general incompletas y éstas pueden estar sujetas a manipulación del gobierno (Heinle, Molzahn y Shirk, 2015).

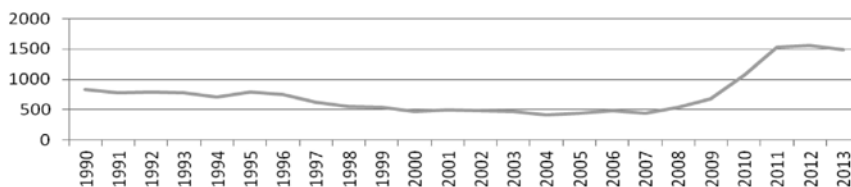
2. Defunciones por homicidio en Jalisco (1990-2013)

El comportamiento de los datos que dan cuenta del total de defunciones por homicidio en Jalisco para el periodo 1990-2013, muestra que desde 1990 hasta 2009 los homicidios en la entidad oscilaron entre los 800 y 400 (gráfica 4). En términos generales, se puede afirmar que desde 2000 hasta 2008, los homicidios ocurridos en Jalisco no presentaron grandes variaciones, pues éstos se mantuvieron dentro del rango de los 400 homicidios, excepto por el año de 2008 que presenta un total de 542. Aunque desde 2008 ya se observa un ligero incremento en los homicidios, es en 2010 cuando se rompe la tendencia estable. En ese año se tienen registrados 1,072 homicidios, que si se compara con los datos del año anterior (2009), se observa que hubo un aumento de 393 casos. El año 2011 cuenta con un registro de 1,529 homicidios, es decir 457 homicidios más que el anterior. Mientras que para 2012 los datos muestran que en Jalisco ocurrieron 1,560 defunciones por homicidio, año que contabilizó el máximo de homicidios ocurridos en todo el corte temporal. En 2013 se sucedieron 1,491 homicidios, es decir 69 menos que el año anterior.⁴

4. La Fiscalía General del Estado de Jalisco (FGEJ) reportó que en 2010 se registraron 888 homicidios dolosos, en 2011 un total de 1,222; en 2012 el número fue de 1,184; en 2013 un total de 1,099; en 2014, 904; y en 2015 se registraron 1,017 homicidios dolosos. Esta información se presenta de forma complementaria para contar con datos que den cuenta de los homicidios dolosos en Jalisco hasta 2015. Sin embargo, es importante notar que los datos proporcionados por la FGEJ se construyen a partir del total de averiguaciones previas y no del total de actas de defunción, como lo hace el INEGI. Esta diferencia metodológica explica las variaciones entre los datos proporcionados por la FGEJ y el INEGI. Se recomienda consultar: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/mide/indicador/consultarDatos/757?palabra=homicidios&max=10&offset=0&agregado=1&url=buscar>.

Gráfica 4

Total de defunciones por homicidio en Jalisco (1990-2013)



Fuente: elaboración propia con información del INEGI.

Por su parte, un estudio reciente que da cuenta de la violencia homicida en Jalisco sostiene que, con respecto al comportamiento de la tasa de homicidios para el periodo 2006-2013, Jalisco tuvo su año más violento en 2012, pues entonces la entidad registró una tasa de 20.85 homicidios por cada 100,000 habitantes. El año cuando la tasa fue menor para ese periodo fue 2007, cuando la tasa de homicidios para Jalisco fue de 6.49. Para el periodo completo, las tasas de homicidios en Jalisco fueron de 7.07 en 2006, 6.49 en 2007, 7.74 en 2008, 9.44 en 2009, 14.71 en 2010, 20.72 en 2011, 20.85 en 2012 y 19.60 en 2013 (Ortega, 2015).

Si nos concentramos específicamente en los últimos ocho años de la información oficial que el INEGI proporciona —es decir, el periodo 2006-2013— con respecto a las defunciones por homicidio y comparamos el número de homicidios en relación a otros estados, Jalisco cobra notoriedad. Jalisco se encuentra entre las primeras 10 entidades con más defunciones por homicidio ocurridas en el periodo 2006-2013. Jalisco tiene el sexto lugar entre el grupo de los 10 estados con más homicidios. Entre este grupo de estados con más homicidios se encuentran: Chihuahua con 23,250, Estado de México con 17,376, Guerrero con 13,315, Sinaloa con 10,148 y Ciudad de México con 7,948. Aunque no debe soslayarse que, en el periodo 2006-2013, Jalisco registró —en números absolutos— 7,796 defunciones por homicidio, lo que lo coloca por encima de Baja California (7,080), Nuevo León (6,914), Michoacán (6,476) y Tamaulipas (5,586).

El grupo de las 10 entidades con más homicidios para el periodo 2006-2013 proporcionó 68% del total de los homicidios sucedidos en el país dentro de ese periodo. Chihuahua aportó 14.98%, México 11.20%, Guerrero 8.58%, Sinaloa 6.54%, Distrito Federal 5.12%, Jalisco 5.02%, Baja California 4.56%, Nuevo León 4.45%, Michoacán 4.17% y finalmente Tamaulipas con 3.60%.

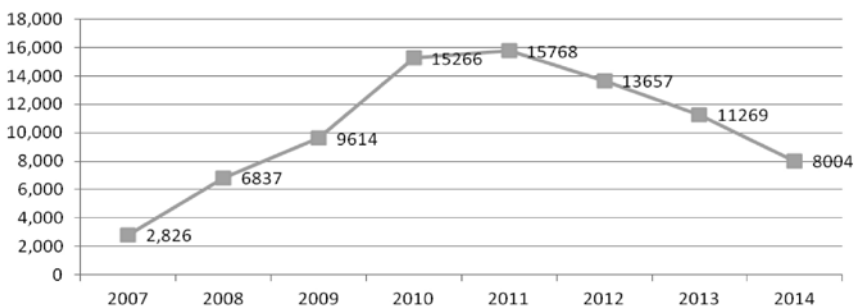
3. Fallecimientos por presunta rivalidad delincriminal a nivel nacional y para el caso de Jalisco

La PGR llevó, desde diciembre de 2006 hasta diciembre de 2010, un recuento de los homicidios dolosos que por sus características se presumía que víctima, victimario o ambos pertenecían a alguna organización criminal. A su vez, dentro de este recuento, se tomaban en cuenta las víctimas de enfrentamientos entre autoridades y miembros de la delincuencia organizada, o víctimas de enfrentamientos entre grupos de la delincuencia organizada, sin participación de la autoridad. Estos datos se agruparon bajo la categoría de *Fallecimientos por Presunta Rivalidad Delincriminal (FPRD)*.

A nivel nacional, el total de FPRD para el periodo que va de diciembre de 2006 a diciembre de 2010, es según cifras oficiales de la PGR de 34,594. Los 10 estados con más FPRD son Chihuahua con 10,135, Sinaloa con 4,387, Guerrero con 2,739, Baja California con 2,019, Durango con 1,892, Michoacán con 1,751, México con 1,538, Tamaulipas con 1,457, Sonora con 1,258 y Jalisco con 1,073. En total, estos 10 estados sumaron en conjunto 28,249 FPRD, que representa 81.65% de los FPRD ocurridos en México, para ese corte temporal.

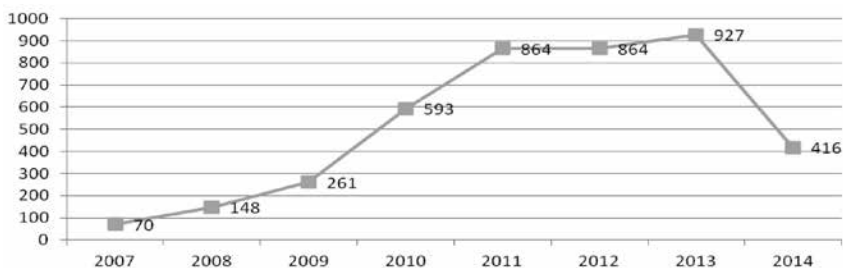
Según un estudio reciente de Eduardo Guerrero (2015), las ejecuciones en México —que se consideran como asesinatos vinculados en alguna medida con el crimen organizado— para el periodo que va de 2007 a 2014 muestran que desde 2007 hasta 2011 se presentó una tendencia ascendente, que alcanza su punto más alto en 2011. Desde 2012, las ejecuciones en México han descendido continuamente hasta el último año del que este estudio muestra registros (gráfica 5).

Gráfica 5
Ejecuciones en México (2007-2014)



Fuente: Guerrero, Eduardo (2015a) ¿Bajó la violencia?, *Nexos*, núm. 446, febrero 2015, año 38, volumen XXXVII.

Gráfica 6
Ejecuciones en Jalisco (2007-2014)



Fuente: Guerrero, Eduardo (2015b). El nuevo enemigo público. *Nexos*, núm. 450, junio, 2015, año 28, volumen XXXVII.

Centrando la mirada en el caso del estado de Jalisco, se pueden identificar cuatro fases en la evolución de las ejecuciones (gráfica 6). Entre el periodo 2007-2009 se cuenta con un registro de datos que dan cuenta de una expansión moderada de las ejecuciones en esta entidad; de 2010 a 2011 se observa un crecimiento notable de la violencia homicida; en 2012 y 2013 la ejecuciones se estabilizaron, es decir, no se presentaron variaciones significativas en el número de ejecuciones para ese periodo de un año; finalmente, en 2014 co-

menzó una fase de descenso en el número de ejecuciones en Jalisco (Guerrero, 2015b).

Considerando a los municipios de Jalisco, de acuerdo a las cifras oficiales de la PGR, los 10 municipios que más aportaron a las cifras de los FPRD para el periodo de diciembre de 2006 a diciembre de 2010 son: Zapopan con 164, Guadalajara con 145, Tlajomulco de Zúñiga con 81, Tlaquepaque con 69, Puerto Vallarta con 49, Tecalitlán con 35, Tonalá con 32, El Salto con 30, Tequila con 25 y Jilotlán de los Dolores con 21. Es interesante hacer notar que de los 10 municipios con más FPRD, seis forman parte de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). Los ocho municipios que conforman la ZMG sumaron en total 541 FPRD en el mismo periodo.

4. Apuntes para comprender la conexión entre las cifras y las dinámicas desatadas por la estrategia de seguridad de Calderón

Los datos correspondientes a la tendencia de defunción por homicidio en México para el periodo 1990-2013, así como las tasas de homicidios y sobre todo las cifras de fallecimientos por presunta rivalidad delincencial, muestran al menos tres elementos relevantes. El primero de ellos es que —como lo demuestran los datos— los homicidios en México disminuyeron prácticamente durante toda la década de los noventa y casi la mitad de los 2000. Una explicación plausible para la disminución sostenida de las defunciones por homicidio en México durante este periodo es que la violencia generada por las organizaciones criminales se encontraba contenida. Una hipótesis muy difundida y muy consistente desde un punto de vista cualitativo, sostiene que durante el régimen autoritario en México existieron pactos de corrupción entre miembros de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas ilegales y autoridades (Astorga, 2011; Palacios y Serrano, 2010; Pimentel; 2000). Estos pactos ayudaron a regular y administrar el negocio del tráfico de drogas ilegales, inhibiendo así el uso de la violencia. Parte de la explicación de la tendencia descendiente de los homicidios ocurridos en México desde la década de los noventa hasta los primeros años del 2000, se encuentra en la vinculación autoridades-narcotraficantes que exis-

tió de manera más notable durante todo el periodo de hegemonía del régimen priista en México. El segundo elemento relevante es el rompimiento ligero de la tendencia decreciente sostenida de los fallecimientos por homicidio que se da en 2005 y se ubica al final del periodo presidencial de Vicente Fox (2000-2006). Como lo explica Jorge Chabat (2010), “la llegada a la Presidencia de un candidato de un partido diferente al que había gobernado el país durante 71 años rompió varias inercias de corrupción entre el gobierno mexicano y el narcotráfico, lo cual se reflejó en una política del gobierno de Fox de mayor confrontación, dando como resultado el arresto de varios líderes del narcotráfico [...]”⁵ (Chabat, 2010: 28). Es probable que el ligero incremento de las defunciones por homicidio en México en los años de 2005 y 2006 sea, en parte, producto de los desajustes en las organizaciones criminales que se sucedieron a partir de la política de confrontación del entonces presidente Fox. El tercer elemento importante es observar cómo la estrategia de seguridad implementada en el periodo de Calderón tiene efectos visibles en el ascenso del número de defunciones por homicidio en México desde 2007, alcanzando su punto máximo en 2011. El aumento de las defunciones por homicidio en México durante el periodo de Calderón se explica a partir de la declaración de guerra contra los cárteles de la droga que el entonces presidente hizo recién comenzó su mandato (Aguilar y Castañeda, 2012). Como candidato, el tema de seguridad no figuraba entre las máximas prioridades de la agenda, sin embargo como Presidente constitucional, la seguridad escaló al nivel más alto en las prioridades de la administración del panista. Fue sobre todo el primer eje de la estrategia que se refiere al reposicionamiento de la autoridad a lo largo del territorio nacional frente a los grupos del crimen organizado, lo que provocó el ascenso en los homicidios ocurridos en México, hecho que es visible durante el periodo 2007-2011.

Ahora bien, para darle sentido a los datos que muestran el ascenso de la violencia homicida en Jalisco para el periodo 2010-2013, es necesario comprender la dinámica de dispersión y transformación

5. En el periodo de Fox se arrestaron a Osiel Cárdenas (Cártel del Golfo), Benjamín Arellano Félix (Cártel de Tijuana), Adán Amezcua (Cártel de Colima) entre otros (Chabat, 2010).

de los grupos o redes del crimen organizado dentro del país. Esta dinámica muestra cómo la persecución de los grupos del crimen organizado y su potencial debilitamiento, incentiva la conformación de grupos criminales más pequeños (Bagley, 2012). Durante el periodo del presidente Calderón se logró capturar o eliminar a 23 líderes de diversas organizaciones criminales (Olson, 2012). De acuerdo a un estudio de 2012, en 2007 existían seis principales organizaciones criminales, para el año de 2011, operaban en México 16 grupos criminales que representaban una seria amenaza al Estado mexicano (Guerrero, 2012). Otras investigaciones sugieren que para 2015, en México existían entre nueve y 20 organizaciones criminales mayores (Beittel, 2015). La estrategia centrada en atacar a los líderes de estas organizaciones criminales en México, produjo un efecto de dispersión que las multiplicó. Al verse amenazadas por la presencia de la autoridad del Estado, estas organizaciones criminales reubicaron sus bases de operaciones en donde la amenaza del Estado fuera menor. Esta tendencia de fragmentación de los grupos criminales —generada en parte por la estrategia de confrontación y descabezamiento de las organizaciones criminales— explica en parte el incremento de la violencia homicida en el periodo del presidente Calderón.

El surgimiento del *Cártel Jalisco Nueva Generación* (CJNG) encuentra su explicación en la dinámica de dispersión y fragmentación de las organizaciones criminales. Esta organización criminal surge a mediados de 2010, tras el abatimiento —por parte de fuerzas de seguridad— de Ignacio Coronel, operador del *Cártel de Sinaloa* en Jalisco. El momentáneo vacío de poder ante el abatimiento de Coronel trajo consigo pugnas entre los cárteles que se disputaban el control de la zona de Jalisco. Los datos que dan cuenta del ascenso de la violencia homicida en Jalisco coinciden con el surgimiento del CJNG. Ya desde 2009 se observa una tendencia ascendente tanto de los homicidios como de las ejecuciones ocurridas en Jalisco, para alcanzar el punto más alto de las defunciones por homicidio en 2012 y de las ejecuciones en 2013.

5. Reflexiones finales

1. La violencia homicida en México se incrementó de manera notable durante el periodo que corresponde al mandato de Calderón. Las cifras que dan cuenta de las defunciones por homicidio y los fallecimientos por rivalidad delincuenciales muestran que un aporte considerable de la violencia homicida en México para esos años es producto de las consecuencias no planeadas de la estrategia de seguridad implementada con Calderón.
2. El aumento de la violencia homicida en Jalisco coincide con el surgimiento de una nueva organización criminal que tienen sus principales operaciones en el territorio de Jalisco. Es plausible que este aumento en la violencia homicida se deba en parte a las operaciones de este grupo criminal.
3. Las cifras oficiales para 2013 muestran un descenso en las defunciones por homicidio en México con respecto a los años anteriores. Las cifras no oficiales presentadas en este trabajo también muestran un descenso, tanto de los homicidios como de las ejecuciones. Estos datos no son suficientes para sostener que existe una tendencia descendiente de la violencia homicida, pues el corte temporal es aún muy limitado.

6. Referencias

- Aguilar, Rubén y Castañeda Jorge (2012). *Los saldos del narco: El fracaso de una Guerra*. México: Santillana Ediciones (Punto de Lectura).
- Astorga, Luis (2011). “Drogas ilegales, traficantes y política”, en Touzé, Graciela y Goltzman, P. Comp., *I y II Conferencias Latinoamericanas sobre políticas de drogas* (pp. 223-227). Buenos Aires: Intercambios Asociación Civil y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Bagley, Bruce (2012). “Tráfico de drogas y crimen organizado en las Américas: grandes tendencias en el siglo XXI”, en Abelardo Rodríguez (Coord.) *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte* (pp. 457-480). México.
- Beittel, June (2015) “Mexico: Organized crime and drug trafficking organizations”. Congressional Research Service. Recuperado de: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>. Fecha de consulta: agosto de 2015.
- Chabat, Jorge (2010). “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en Alvarado, Arturo y Serrano,

- Mónica (Coords.), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior* (vol. 15, pp. 21-39). México, DF: Colegio de México.
- Fiscalía General del Estado de Jalisco (2016). “Homicidios dolosos”. Consultado en línea (enero, 2016).
- Guerrero, Eduardo (2012). “La estrategia fallida”. *Nexos*, diciembre. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>. Fecha de consulta: septiembre de 2015.
- Guerrero, Eduardo (2015a). “¿Bajó la violencia?”. *Nexos*, núm. 446, febrero, año 38, volumen XXXVII.
- Guerrero, Eduardo (2015b). “El nuevo enemigo público”. *Nexos*, núm. 450, junio, año 28, volumen XXXVII.
- Heinle, K., Molzahn, C. y Shirk, A. (2015). “Drug violence in Mexico. Data and analysis through 2014”. Justice in Mexico Project, University of San Diego. Recuperado de: <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/04/2015-Drug-Violence-in-Mexico-final.pdf>. Fecha de consulta: septiembre de 2015.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2013). “Defunciones por Homicidio en México 1990-2013”. Recuperado de: <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>. Fecha de consulta: agosto de 2015.
- Olson L., Eric (2012). “El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos. Iniciativa Mérida”, en *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012* (pp. 39-46). México: Casede.
- Ortega, José Antonio (2015). “Jalisco: la amenaza del crimen organizado y las políticas públicas para conjurarla”. Recuperado de: <http://www.casede.org/BibliotecaCasede/JaliscoSegJustYPAZ.pdf>. Fecha de consulta: septiembre de 2015.
- Palacios, Marco y Serrano Mónica (2010). “Colombia y México: las violencias del narcotráfico”, en Alvarado, Arturo y Serrano, Mónica (Coords.), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior* (vol. 15, pp. 105-154). México DF: Colegio de México.
- PGR (2010). Procuraduría General de la República, “Fallecimientos por Presunta Rivalidad Delincuencial”. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos/>. Fecha de consulta: diciembre de 2012.
- Pimentel, Stanley (2000). “The nexus of organized crime and politics in Mexico”, en Bayle, John y Godson, Roy, *Organized crime and democratic governability Mexico and the U.S.-Mexican borderlands* (pp. 33-57). Estados Unidos: University of Pittsburg Press.
- Zepeda, Patterson (2009). “La guerra al crimen organizado. Entrevista al presidente Calderón”, en Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez, Armando Rodríguez (Eds.) *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009* (pp. 17-21). México.

Capítulo VI

La violencia en Jalisco: análisis de los delitos de alto impacto, 2001-2015

*Radamanto Portilla Tinajero**

El pasado 1º de mayo de 2015, los habitantes de Jalisco vivieron una de las jornadas más violentas registradas en el estado. En menos de dos horas se registraron 39 bloqueos de vialidades en 20 municipios del estado, 11 sucursales bancarias vandalizadas, cinco gasolineras y 36 vehículos incendiados, dos comercios dañados, además de cuatro enfrentamientos y el “aterrizaje forzoso de un helicóptero” de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Ello provocó que siete personas perdieran la vida (dos presuntos delincuentes, un civil, un elemento de la Fiscalía General del Estado y tres oficiales de la Sedena) y 19 resultaran heridas (13 militares, un policía, tres civiles y dos presuntos delincuentes) (Animal Político, 2015). Sin contar el pánico experimentado por la población, las afectaciones a las rutas de transporte público y a la tranquilidad de la vida cotidiana fueron insoslayables.

La jornada de violencia del 1º de mayo afectó, de manera directa, a seis municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga) y a 18 municipios del interior de la entidad. Además, los disturbios se extendieron a los estados circunvecinos de Colima, Guanajuato y Michoacán.

* Doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara (UdeG).

Las autoridades del estado atribuyeron la autoría de los sucesos a la delincuencia organizada. En un comunicado oficial, emitido el 7 de mayo del 2015, se afirmó:

Los bloqueos que se llevaron a cabo el pasado viernes en diversos puntos del estado de Jalisco, corresponden a actos vandálicos planeados por el crimen organizado y los detenidos fueron puestos a disposición de la Procuraduría General de la República (PGR), para que continúe con las indagatorias por delitos en el ámbito de su competencia, como terrorismo y delincuencia organizada (Gobierno de Jalisco, 2015).

El Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG) es el principal grupo delictivo que opera en el estado y los actos violentos del 1º de mayo parecen haber sido la reacción ante el operativo federal Operación Jalisco, con el cual se buscaba “reforzar la presencia federal en la entidad para desarticular al grupo criminal” (*La Jornada Jalisco*, 2015). Actualmente, el CJNG encabeza la lista de los gobiernos mexicanos y norteamericanos en la lucha contra el crimen organizado. En solamente cinco años, desde su aparición, el CJNG es la estructura criminal que mayor expansión ha tenido en los últimos años, tiene presencia en al menos ocho estados del país, desplazando incluso a grupos criminales como Los Zetas y Los Caballeros Templarios. Solamente el Cártel de Sinaloa tiene presencia en un mayor número de estados (Ángel, 2015b).

No es la primera ocasión que el CJNG protagoniza actos de violencia de tal magnitud en el estado. En menos de un año, el Cártel Jalisco asesinó a 24 militares, gendarmes y policías locales en tres distintas emboscadas. La más llamativa ocurrió el 6 de abril de 2015 cuando un grupo de elementos de la Fuerza Única Regional, compuesto por agentes estatales y municipales, fue emboscado en la carretera Mascota-Puerto Vallarta, cuando regresaban a su base cerca del puerto turístico. Los agresores bloquearon la carretera con una camioneta y atacaron, con granadas y armas, a los 20 elementos que conformaban el grupo. Quince de ellos perdieron la vida (Ángel, 2015a).

La delincuencia organizada es el principal protagonista de la violencia que se presenta en el estado de Jalisco. Estos son algunos de los acontecimientos más visibles, que impactan profundamente en la

percepción de inseguridad de la ciudadanía, pero la incidencia en los delitos de alto impacto muestra que los habitantes de Jalisco viven en un estado de violencia¹ constante que no se reduce a eventos coyunturales u ocasionales del actuar criminal. De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), durante 2014 se cometieron 900 homicidios dolosos, 22 secuestros, 664 extorsiones y 1,752 robos de vehículos con violencia en Jalisco. En términos absolutos, el estado ocupó la quinta posición en la comisión de los delitos de homicidio doloso y robo de vehículos con violencia; y la segunda posición en extorsiones. En lo que respecta al secuestro, Jalisco fue el decimotercer estado con más casos.

Los delitos de alto impacto “son aquellos que, por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia, son los que más lastiman a las personas y contribuyen a formar una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía” (Centro de Investigación para el Desarrollo AC, CIDAC, 2012). De acuerdo con la misma fuente, siete son los delitos de alto impacto: homicidio doloso, secuestro, lesión dolosa con arma blanca, extorsión, robo con violencia a transeúnte, robo con violencia de vehículo y robo sin violencia de vehículo (CIDAC, 2013). De estos delitos, el homicidio (especialmente relacionado con ejecuciones), el secuestro, la extorsión y el robo de vehículos tienen componentes altamente violentos y son efectuados por integrantes del crimen organizado. Dichos delitos atentan, invariablemente, contra los derechos humanos, consagrados en el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona.

Con este preámbulo, se presenta un análisis del estado de la violencia en Jalisco a partir de los delitos de alto impacto con mayor contenido violento, al tiempo que se exponen algunas recomendaciones para los hacedores de la política pública.

-
1. Frédéric Gros (2006) propone el concepto de *estados de violencia* para explicar las características contemporáneas de las guerras y los conflictos armados de finales del siglo XX. En su opinión, las guerras contemporáneas no respetan las “reglas”, explícitas o implícitas, que regulan el ejercicio de la fuerza y las expresiones de violencia. En ese sentido, en las guerras contemporáneas se han desdibujado los “frentes enemigos”, las zonas de combate, las treguas o periodos de no agresión, los objetivos bélicos, etc., que caracterizaban a las guerras “clásicas”, dando lugar a estados donde la violencia es permanente, está desubicada y no distingue “blancos” civiles de militares.

1. El estado de la violencia en Jalisco

En lo que va de la administración del gobierno de Aristóteles Sandoval, la comisión de delitos de alto impacto tiene una alta incidencia. De 2013 hasta agosto de 2015 se han cometido 9,461 delitos de alto impacto: 2,621 homicidios dolosos, 104 secuestros, 2,039 extorsiones y 4,697 robos de vehículos con violencia en Jalisco. Estos datos ubican al estado entre las seis entidades donde se cometen la mayor cantidad de delitos de alto impacto, solamente superada por Tamaulipas, Guerrero, Sinaloa, Distrito Federal y Estado de México. En tan sólo 32 meses se cometieron en Jalisco 5.8% de los homicidios dolosos del país, detrás de Sinaloa, Chihuahua, Guerrero y el Estado de México; 11.7% de las extorsiones, solamente superado por el Estado de México (18.1%); y 3.5% de los robos de vehículos con violencia, detrás de Tamaulipas, Sinaloa, Distrito Federal y Estado de México.

Tabla 1

Delitos de alto impacto cometidos entre enero 2013 y agosto 2015

| | Homicidio doloso | Secuestro | Extorsión | Robo de vehículo con violencia | Total de delitos de alto impacto |
|---------------------|------------------|-----------|-----------|--------------------------------|----------------------------------|
| Total | 45,148 | 3,783 | 17,420 | 134,475 | 200,826 |
| Aguascalientes | 110 | 5 | 100 | 147 | 362 |
| Baja California | 2,017 | 83 | 771 | 1,027 | 3,898 |
| Baja California Sur | 230 | 0 | 196 | 0 | 426 |
| Campeche | 169 | 7 | 148 | 1 | 325 |
| Chiapas | 1,238 | 26 | 445 | 1,704 | 3,413 |
| Chihuahua | 3,223 | 44 | 187 | 2,648 | 6,102 |
| Coahuila | 1,251 | 62 | 222 | 1,751 | 3,286 |
| Colima | 354 | 7 | 47 | 0 | 408 |
| Distrito Federal | 2,064 | 153 | 2,024 | 12,754 | 16,995 |
| Durango | 965 | 34 | 171 | 1,499 | 2,669 |
| Guanajuato | 1,912 | 38 | 505 | 1,292 | 3,747 |
| Guerrero | 4,922 | 373 | 433 | 4,089 | 9,817 |
| Hidalgo | 338 | 54 | 250 | 1,109 | 1,751 |
| Jalisco | 2,621 | 104 | 2,039 | 4,697 | 9,461 |
| Estado de México | 5,293 | 471 | 3,139 | 68,116 | 77,019 |

| | Homicidio doloso | Secuestro | Extorsión | Robo de vehículo con violencia | Total de delitos de alto impacto |
|-----------------|------------------|-----------|-----------|--------------------------------|----------------------------------|
| Michoacán | 2,287 | 296 | 494 | 3,566 | 6,643 |
| Morelos | 1,333 | 285 | 907 | 3,599 | 6,124 |
| Nayarit | 312 | 18 | 1 | 89 | 420 |
| Nuevo León | 1,505 | 102 | 981 | 3,032 | 5,620 |
| Oaxaca | 1,665 | 94 | 349 | 579 | 2,687 |
| Puebla | 1,066 | 86 | 614 | 1,442 | 3,208 |
| Querétaro | 306 | 28 | 25 | 552 | 911 |
| Quintana Roo | 528 | 23 | 535 | 82 | 1,168 |
| San Luis Potosí | 634 | 36 | 255 | 269 | 1,194 |
| Sinaloa | 2,854 | 61 | 323 | 8,413 | 11,651 |
| Sonora | 1,509 | 26 | 74 | 309 | 1,918 |
| Tabasco | 467 | 259 | 443 | 0 | 1,169 |
| Tamaulipas | 1,576 | 624 | 546 | 6,726 | 9,472 |
| Tlaxcala | 169 | 15 | 14 | 257 | 455 |
| Veracruz | 1,684 | 319 | 810 | 3,638 | 6,451 |
| Yucatán | 115 | 1 | 185 | 1 | 302 |
| Zacatecas | 431 | 49 | 187 | 1,087 | 1,754 |

Fuente: elaboración propia con datos sobre incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

La violencia en Jalisco también presenta un incremento significativo en comparación con las gestiones precedentes. Durante la administración de Francisco Ramírez Acuña (2001-2007), se cometieron 13,104 delitos de alto impacto en el estado;² mientras que en la de Emilio González Márquez (2007-2013) la cifra fue de 15,443, lo que representa un incremento de 17.8% en la comisión de delitos de alto impacto. En los dos años y medio del gobierno de Aristóteles Sandoval se ha superado el promedio de delitos de alto impacto

2. Las administraciones estatales comienzan funciones el 1º de marzo y concluyen el 28 de febrero. Por razones prácticas en las cifras totales de los periodos administrativos, se consideran los datos de los meses de enero y febrero del año en que inicia la administración, aunque formalmente no correspondan a dicha administración. Este criterio se aplicó a todas las administraciones, lo que reduce el sesgo que pudiera existir.

cometidos en las dos administraciones precedentes (véase tabla 2).³ En la presente administración se han cometido 874 homicidios dolosos al año, lo cual es más del doble de los cometidos entre 2001 y 2006, y superior al periodo 2007-2012. Respecto a los secuestros, en el periodo 2013-2015 se han cometido 35 ilícitos por año; el triple de los ocurridos entre 2001-2006 y mayor a los de 2007-2012. Lo mismo ocurre con el delito de extorsión: actualmente se comete más del doble que hace dos administraciones estatales (2001-2006). Y en relación al robo de vehículos con violencia, el promedio anual de actos cometidos es superior a las administraciones pasadas, aunque la diferencia es menor.

Tabla 2
Delitos de alto impacto cometidos durante las últimas tres administraciones estatales

| Administración | Año | Homicidio doloso | Secuestro | Extorsión | Robo de vehículo con violencia | Total |
|----------------------------|----------------|------------------|-----------|-----------|--------------------------------|-------|
| Francisco Ramírez Acuña | 2001 | 488 | 14 | 163 | 3629 | 4294 |
| | 2002 | 431 | 16 | 253 | 1308 | 2008 |
| | 2003 | 424 | 13 | 261 | 1462 | 2160 |
| | 2004 | 370 | 13 | 255 | 919 | 1557 |
| | 2005 | 384 | 7 | 345 | 866 | 1602 |
| | 2006 | 425 | 5 | 476 | 577 | 1483 |
| | Total | 2522 | 68 | 1753 | 8761 | 13104 |
| | Promedio anual | 420 | 11 | 292 | 1460 | 2184 |

3. El promedio de delitos de alto impacto cometidos durante los tres primeros años de la administración de Aristóteles Sandoval está incompleto debido a que la información del año 2015 es preliminar y solamente contienen datos hasta el 31 de agosto. Ello nos permite suponer que el promedio de delitos de alto impacto de 2013 a 2015 será mayor. Es posible estimar el promedio de delitos para 2015 mediante una regresión lineal de los datos mensuales (a excepción del secuestro, los demás delitos muestran un incremento), sin embargo se prefirió calcular el promedio de delitos anuales con los datos existentes (de 32 meses), evitando con ello algún tipo de controversia u objeción.

| Administración | Año | Homicidio doloso | Secuestro | Extorsión | Robo de vehículo con violencia | Total |
|---|----------------|------------------|-----------|-----------|--------------------------------|-------|
| Gerardo Octavio Solís Gómez* Emilio González Márquez | 2007 | 389 | 15 | 406 | 666 | 1476 |
| | 2008 | 462 | 13 | 609 | 803 | 1887 |
| | 2009 | 570 | 17 | 659 | 884 | 2130 |
| | 2010 | 888 | 25 | 948 | 1271 | 3132 |
| | 2011 | 1222 | 46 | 479 | 1690 | 3437 |
| | 2012 | 1184 | 72 | 486 | 1639 | 3381 |
| | Total | 4715 | 188 | 3587 | 6953 | 15443 |
| Promedio anual | | 786 | 31 | 598 | 1159 | 2574 |
| Aristóteles Sandoval Díaz | 2013 | 1099 | 69 | 790 | 1747 | 3705 |
| | 2014 | 900 | 22 | 664 | 1752 | 3338 |
| | 2015 | 622 | 13 | 585 | 1198 | 2418 |
| | Total | 2621 | 104 | 2039 | 4697 | 9461 |
| | Promedio anual | | 874 | 35 | 680 | 1566 |

* Gobernador interino.

Cifras preliminares al 20 de septiembre, con corte al 31 de agosto del 2015.

Fuente: elaboración propia con datos sobre incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

La evolución de la violencia expresada en los homicidios dolosos experimenta un descenso considerable a partir de 2011, año en que se presentó el mayor pico de violencia en el territorio nacional y estatal. En 2011, Jalisco alcanzó una tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes de 16.2. A partir de esa fecha, la reducción en la tasa de homicidios ha sido significativa: de 15.5 en 2012, 14.2 en 2013, 11.5 en 2014 y de 7.8 en ocho meses del 2015.⁴ Sin duda estos datos son alentadores, pero sería extraño que el proceso de reducción de violencia que se experimenta en el país no se presentara en el estado.

4. Datos hasta el 31 de agosto de 2015.

De acuerdo con datos del sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo Jalisco (MIDE Jalisco),⁵ en el periodo 2013-2015,⁶ 69% de los homicidios dolosos fueron cometidos en 10 municipios del estado: seis de la Zona Metropolitana de Guadalajara (Zapopan, Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto) y cuatro del interior del estado (Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Tepatlán y Cihuatlán). Por otro lado, en los municipios de Atenguillo, Cañadas de Obregón, Colotlán y Ejutla no se ha registrado un solo homicidio en 33 meses.

La privación de la libertad de forma ilícita o secuestro tuvo un vertiginoso incremento de 2010 a 2012: pasó de una tasa de 0.34 a 0.94. Durante el 2013 parece haberse estabilizado, con 0.89 casos por cada 100 mil habitantes; y en 2014 tuvo una considerable reducción hasta alcanzar una tasa de 0.28. La comisión de este tipo de delitos en el estado se ha mantenido por debajo de la media nacional y presenta una tendencia similar a la reportada en todo el país.

En el periodo 2013-2015, 50% de los secuestros se han cometido en los municipios de Guadalajara y Zapopan (28% y 22%, respectivamente), mientras que en ocho municipios más se han cometido otro 34%: cinco de la ZMG (Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, El Salto y Zapotlanejo) y cuatro del interior del estado (Puerto Vallarta, Atotonilco el Alto, Chapala y Zapotlán El Grande). Esto muestra que en sólo 11 municipios de Jalisco se cometen 84% de los secuestros. Por otro lado, en 97 municipios no se registraron secuestros en estos años.⁷

En materia de extorsiones, el estado de Jalisco se encuentra por encima de la media nacional. En 2010 se registró la tasa más alta de extorsiones en el estado (12.7), la cual se redujo a casi la mitad en los dos años siguientes (2011 y 2012), pero volvió a incrementarse en el primer año de la administración de Aristóteles Sandoval (2013) hasta reportar una cifra de 10.2 casos por cada 100 mil habitantes. En 2014

5. Disponible en: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>

6. El MIDE Jalisco actualiza la información mensualmente, por lo que al momento de la consulta se disponía de datos para el 2015 hasta el mes de septiembre. Existen diferencias entre los datos disponibles en MIDE Jalisco y los de la SESNSP, pero las diferencias son mínimas, de hasta cinco unidades.

7. Datos obtenidos de MIDE Jalisco.

y parte de 2015 se han reducido las denuncias por extorsión pero la tendencia es menos marcada que la presentada a nivel nacional.

La tasa de extorsión registrada durante 2013 coloca al estado en la cuarta posición a nivel nacional en la incidencia de este delito, solamente después de Baja California, Quintana Roo y Morelos.⁸

En tanto que el robo de vehículos con violencia parece haberse estabilizado a partir del año 2011, luego de presentar un constante incremento desde el primer año de la administración de Emilio González Márquez (2007). En el año 2014 la tasa de robo de vehículos con violencia por cada 100 mil habitantes fue de 22.4, misma que se ha mantenido estable desde 2011. En Jalisco este delito no presentó el acelerado incremento que se dio en otras entidades y a nivel nacional, pero tampoco muestra alguna tendencia de mejoría para los próximos años.⁹

2. Jalisco, entre los 10 estados más violentos del país

El estado de la violencia en Jalisco, expresado en los delitos de alto impacto, se mantiene por debajo de la media nacional y presenta un claro descenso. Sin embargo, eso no ha impedido que el estado se encuentre entre los 10 más violentos del país de acuerdo con el Índice de Paz México 2015 (Institute for Economics and Peace, 2015). De acuerdo con dicho estudio, Jalisco obtuvo una calificación de 2.91, con lo que se coloca en la posición 24 de los estados menos pacíficos del país (Institute for Economics and Peace, 2015, p. 9).

Siete indicadores componen el Índice de Paz México 2015: homicidios, delitos con violencia, delitos con armas de fuego, encar-

-
8. El sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo MIDE Jalisco contiene el indicador “extorsiones telefónicas”, pero los datos difieren significativamente de los contenidos en las tablas de incidencia delictiva del fuero común del SESNSP, por lo que se decidió no utilizarlo. Las diferencias son de más de 200 registros. Esta diferencia quizá se deba a que el indicador registrado en el SESNSP contempla todo tipo de extorsión, aunque no se explicita en ninguna parte, mientras que en el MIDE Jalisco solamente se contemplan las extorsiones telefónicas.
 9. El MIDE Jalisco carece del indicador “robo de vehículos con violencia”, solamente tiene el de robo de vehículos particulares pero incluye los realizados con y sin violencia. Por tal motivo se decidió excluir el análisis de este delito a nivel municipal.

celamiento, financiamiento de las fuerzas policiales, delincuencia organizada y eficiencia del sistema judicial. De estos indicadores, Jalisco tuvo las más altas calificaciones¹⁰ en delitos con armas de fuego y eficiencia del sistema judicial. El primero de esos indicadores nos habla de la violencia con la que actúan los delincuentes; mientras que el segundo, de los resultados de las autoridades en la procuración de justicia y la resolución de delitos.

Tabla 3
Calificación de los indicadores del Índice de Paz México 2015*

| Calificación general | Estado | Homicidios | Delitos con violencia | Delitos con armas de fuego | Encarcelamiento | Financiamiento de las fuerzas policiales | Delincuencia organizada | Eficiencia del sistema judicial |
|----------------------|---------------------|------------|-----------------------|----------------------------|-----------------|--|-------------------------|---------------------------------|
| 1.604 | Hidalgo | 1.3 | 1.9 | 2.0 | 1.0 | 2.4 | 1.2 | 2.4 |
| 1.680 | Yucatán | 1.0 | 1.8 | 2.0 | 1.0 | 2.9 | 1.3 | 3.2 |
| 1.703 | Querétaro | 1.3 | 2.4 | 1.5 | 1.0 | 2.7 | 1.0 | 3.1 |
| 1.810 | Campeche | 1.5 | 1.1 | 1.5 | 1.0 | 4.9 | 1.5 | 3.7 |
| 1.892 | Tlaxcala | 1.3 | 1.7 | 1.6 | 1.4 | 4.1 | 1.0 | 4.9 |
| 1.930 | Chiapas | 1.5 | 1.5 | 2.2 | 1.0 | 2.1 | 1.3 | 4.7 |
| 1.979 | Veracruz | 1.4 | 1.5 | 2.5 | 1.0 | 1.6 | 1.4 | 5.0 |
| 1.998 | San Luis Potosí | 1.6 | 1.8 | 2.3 | 1.4 | 2.8 | 1.3 | 4.4 |
| 2.028 | Nayarit | 1.7 | 1.2 | 2.7 | 1.0 | 4.5 | 1.0 | 4.3 |
| 2.230 | Puebla | 1.3 | 3.0 | 2.9 | 1.0 | 1.7 | 1.4 | 4.7 |
| 2.354 | Tabasco | 1.5 | 4.9 | 1.2 | 2.3 | 2.7 | 1.9 | 3.9 |
| 2.357 | Baja California Sur | 1.7 | 3.2 | 2.0 | 5.0 | 5.0 | 1.8 | 3.6 |
| 2.427 | Oaxaca | 2.2 | 2.6 | 2.7 | 1.1 | 2.2 | 1.4 | 5.0 |
| 2.445 | Aguascalientes | 1.1 | 4.7 | 2.1 | 2.1 | 3.4 | 1.9 | 3.9 |
| 2.591 | Coahuila | 2.0 | 3.0 | 3.2 | 1.0 | 2.6 | 1.7 | 5.0 |
| 2.604 | Zacatecas | 1.5 | 2.6 | 3.1 | 1.0 | 2.9 | 2.8 | 5.0 |
| 2.625 | Sonora | 2.5 | 1.9 | 3.9 | 3.9 | 3.8 | 1.4 | 4.6 |

10. Una calificación más alta indica menos paz.

| Calificación general | Estado | Homicidios | Delitos con violencia | Delitos con armas de fuego | Encarcelamiento | Financiamiento de las fuerzas policiales | Delincuencia organizada | Eficiencia del sistema judicial |
|----------------------|------------------|------------|-----------------------|----------------------------|-----------------|--|-------------------------|---------------------------------|
| 2.670 | Nuevo León | 1.7 | 2.2 | 2.1 | 1.0 | 2.1 | 4.6 | 5.0 |
| 2.829 | Durango | 2.4 | 2.2 | 5.0 | 1.1 | 3.7 | 1.2 | 5.0 |
| 2.867 | Distrito Federal | 1.5 | 4.3 | 5.0 | 1.0 | 1.9 | 2.1 | 3.8 |
| 2.872 | Colima | 2.1 | 2.7 | 4.3 | 3.7 | 5.0 | 1.4 | 5.0 |
| 2.904 | Quintana Roo | 1.8 | 4.2 | 2.4 | 2.8 | 3.8 | 3.1 | 4.8 |
| 2.904 | México | 1.9 | 3.6 | 5.0 | 1.0 | 1.3 | 1.9 | 5.0 |
| 2.915 | Jalisco | 1.8 | 3.0 | 5.0 | 2.9 | 1.5 | 2.7 | 4.6 |
| 2.954 | Baja California | 2.7 | 3.6 | 3.2 | 5.0 | 3.2 | 2.0 | 5.0 |
| 2.960 | Chihuahua | 3.4 | 2.0 | 5.0 | 1.9 | 2.6 | 1.1 | 5.0 |
| 2.980 | Tamaulipas | 2.4 | 2.7 | 3.4 | 1.0 | 2.9 | 3.4 | 5.0 |
| 3.015 | Guanajuato | 1.9 | 5.0 | 5.0 | 1.6 | 1.7 | 1.2 | 4.8 |
| 3.104 | Michoacán | 2.6 | 2.2 | 5.0 | 1.0 | 2.2 | 3.0 | 5.0 |
| 3.256 | Sinaloa | 3.6 | 2.8 | 5.0 | 1.9 | 2.7 | 1.8 | 5.0 |
| 3.425 | Morelos | 2.8 | 5.0 | 3.4 | 1.1 | 3.2 | 2.9 | 5.0 |
| 3.657 | Guerrero | 4.5 | 3.3 | 5.0 | 1.5 | 2.4 | 2.3 | 5.0 |

*Los indicadores muestran un amplio rango en los niveles de paz en los estados de la República Mexicana. Una calificación más alta indica menos paz.

Fuente: Institute for Economics and Peace, 2015, p. 10.

La capacidad de esclarecimiento e investigación de los homicidios intencionales de parte de las autoridades estatales parece haber disminuido. De acuerdo con Zepeda Lecuona (2013), en 2010 se esclareció 63% de los casos registrados en el estado y se puso a disposición de los jueces penales a 355 probables homicidas, lo que representa una tasa de consignación (probabilidad de captura) de 39.9%, el doble del nivel nacional. Es necesario actualizar estos indicadores, no obstante podemos suponer, por la calificación obtenida en el Índice de Paz México 2015, que esa buena capacidad de investigación y persecución del delito de homicidio intencional por parte de las autoridades estatales ha venido descendiendo conforme se ha incrementado dicho delito.

Durante los últimos tres años, el estado de Jalisco ha presentado cambios importantes en el nivel de violencia experimentado.

Los homicidios, secuestros y extorsiones han disminuido, mientras el robo de vehículos con violencia se ha mantenido estable. Aunque esta mejoría es parcial, la posición que ocupa el estado con respecto a otras entidades, de acuerdo con la tasa de delitos de alto impacto, no es la más deseable. En casos como la extorsión, en los últimos años Jalisco ha ocupado las primeras seis posiciones (véase la tabla 4). En materia de robo de vehículos con violencia, Jalisco ha pasado de la 13ª posición en 2013 a la 10ª en 2014 y la 8ª en 2015. Respecto a los homicidios, Jalisco ha descendido tres posiciones de 2013 a 2015 (del lugar 14 al 17). El secuestro es el único delito en el que el estado ha logrado descender 10 posiciones en un año: en 2013 estaba en el lugar 15, en 2014 ocupó la posición 25.

Tabla 4
Posición de Jalisco a nivel nacional de acuerdo con las tasas de los delitos de alto impacto, 2001-2015

| Administraciones | Año | Homicidio doloso | Secuestro | Extorsión | Robo de vehículo con violencia | |
|------------------------------|-------------------------|------------------|-----------|-----------|--------------------------------|----|
| Francisco Ramírez Acuña | 2001 | 20 | 16 | 7 | 4 | |
| | 2002 | 22 | 12 | 4 | 4 | |
| | 2003 | 22 | 14 | 5 | 4 | |
| | 2004 | 23 | 13 | 5 | 6 | |
| | 2005 | 23 | 19 | 6 | 6 | |
| | 2006 | 19 | 25 | 4 | 8 | |
| Gerardo Octavio Solís Gómez* | 2007 | 22 | 19 | 6 | 9 | |
| | 2008 | 20 | 23 | 8 | 10 | |
| | Emilio González Márquez | 2009 | 18 | 26 | 9 | 13 |
| | | 2010 | 17 | 26 | 4 | 13 |
| | | 2011 | 16 | 20 | 11 | 13 |
| | | 2012 | 15 | 15 | 11 | 14 |
| Aristóteles Sandoval Díaz | | 2013 | 14 | 15 | 6 | 13 |
| | 2014 | 15 | 25 | 4 | 10 | |
| | 2015** | 17 | 24 | 2 | 8 | |

*Gobernador interino.

**Cifras preliminares al 20 de septiembre, con corte al 31 de agosto del 2015.

Fuente: elaboración propia con datos sobre incidencia delictiva del fuero común del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Las expectativas para los próximos años contemplan una mejora en el estado de la violencia en todo el país. Los delitos violentos y la tasa de crímenes relacionados con la delincuencia organizada presentan una marcada reducción: “la mayoría de los indicadores se mueve hacia los niveles previos a la guerra contra las drogas” (Institute for Economics and Peace, 2015, p. 20). Sin embargo, la presencia del crimen organizado en Jalisco es innegable y esta tendencia hacia menores niveles de violencia puede cambiar en cualquier momento ante actuaciones ineficientes e ineficaces por parte de las autoridades estatales y federales.

Existen otros delitos que también contribuyen significativamente al estado de violencia que experimentan los habitantes de Jalisco, uno de los más preocupantes es el de las personas desaparecidas. El 14 de octubre de 2015 las autoridades de la Fiscalía General del Estado reconocieron que existen 2,906 expedientes de personas desaparecidas, de las cuales en 67.8% no existen indicios de que se trate de extravíos o ausencias voluntarias. Esta cifra ubica a Jalisco en la cuarta posición a nivel nacional, tras Tamaulipas, Estado de México y Nuevo León. Las autoridades también reconocieron que en 11.6% de los casos el origen de la desaparición está vinculado con el crimen organizado (Rello, 2015).

El estado de la violencia en Jalisco es complejo y merece un análisis más profundo de sus causas y efectos, de los factores que más contribuyen a generarlo y de las alternativas de política pública más eficientes para combatirlo. En este documento se presenta una de las dimensiones del estado de violencia que experimentan los habitantes de Jalisco, la de delitos de alto impacto.

3. A modo de conclusión y recomendaciones generales

La violencia colectiva e interpersonal¹¹ analizada en este documento es protagonizada principalmente por integrantes de la delincuencia

11. Véase la clasificación de la violencia en Krug, Dahlberg, Mercy, Zwi, & Lozano (2003). La violencia colectiva se entiende como un instrumento utilizado por grupos de personas contra otros grupos o individuos para lograr objetivos políticos, económicos o sociales (Krug et al., 2003, p. 253).

organizada. El problema del incremento de la violencia y la presencia del crimen organizado en Jalisco ya ha sido diagnosticado en otros estudios (véase Aguilar Camín et al., 2012; Moloeznik Gruer & Zepeda Lecuona, 2013). Incluso en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 se reconoce que, para el año 2011, poco más de la mitad (53%) de las averiguaciones iniciadas por homicidio estaban relacionadas con la delincuencia organizada y que el porcentaje de averiguaciones consignadas era muy bajo (31%) (Gobierno de Jalisco, 2013, p. 529). Tal parece que poco se ha conseguido para revertir esta condición.

El principal objetivo de las autoridades del sector de la seguridad y la justicia debería ser la reducción de los delitos de homicidio doloso. El estudio realizado por el Índice de Paz México 2015 demuestra que la reducción en la tasa de homicidios mejora considerablemente los niveles de violencia en una entidad (Institute for Economics and Peace, 2015). La reducción de la tasa de homicidios también mejora la percepción ciudadana de inseguridad (CIDAC, 2013).

El segundo foco de atención lo constituye el delito de extorsión porque el estado presenta una tasa que supera la media nacional y coloca a Jalisco en las primeras posiciones en el país. La extorsión es el cuarto delito de alto impacto que más afecta la percepción de inseguridad en la ciudadanía (CIDAC, 2013). Por otro lado, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), la extorsión es una modalidad de delito que está estrechamente vinculada con el secuestro, al cual recurren los grupos de la delincuencia organizada como un medio de acumular capital (UNODC, 2006, 2007).

En términos de recomendaciones para política pública se propone lo siguiente:

- Adoptar un enfoque preventivo de la seguridad y la violencia. Esto significa orientar los recursos y esfuerzos en la prevención y disuasión de los delitos de alto impacto.
- Generar instrumentos de política pública basados en evidencia. Esto implica identificar eficientemente las causas y factores detonantes de la violencia; generar y utilizar información confiable que permita el reconocimiento de focos y sectores críticos donde se manifiesta la violencia; y diseñar programas y proyectos factibles.

- Evaluar el impacto de la acción pública, para lo cual se requiere generar indicadores de impacto y resultado, así como monitorear la implementación de los programas y proyectos.
- Aprender de experiencias en otras latitudes. Conocer casos de éxito y buenas prácticas en otros estados y naciones y replicar dichas experiencias adecuándolas al contexto particular de Jalisco y sus municipios.

Referencias

- Aguilar Camín, H., Guerrero-Gutiérrez, E., Madrazo, A., Lajous, A., Hernández Tinajero, J., Chávez, J., & Haro, D. (2012). *Informe Jalisco: más allá de la guerra de las drogas*. (Secretaría de Planeación del Gobierno de Jalisco, Ed.). México: Ediciones Cal y Arena.
- Ángel, A. (2015a). El Cártel de Jalisco pasa a la ofensiva: van 24 elementos policiales muertos en emboscadas. *Animal Político*. Recuperado el 15 de octubre de 2015, de: <http://www.animalpolitico.com/2015/04/en-un-año-y-con-la-misma-emboscada-cartel-de-jalisco-asesina-a-24-militares-policías-y-gendarmes/>
- Ángel, A. (2015b). EU: Cártel de Jalisco superó a Zetas y Templarios y opera en ocho estados. *Reporte Índigo*. Recuperado el 15 de octubre de 2015, de: <http://www.animalpolitico.com/2015/04/eu-cartel-de-jalisco-supero-a-zetas-y-templarios-y-opera-en-ocho-estados/>
- Animal Político. (2015, mayo 1). 39 bloqueos en Jalisco, Guanajuato, Colima y Michoacán tras operativo federal. *Animal Político*. Guadalajara.
- Centro de Investigación para el Desarrollo AC (2012). 101 conceptos para entender la inseguridad (con seguridad). *Publicaciones*. Recuperado el 15 de octubre de 2015, de: <http://cidac.org/esp/uploads/1/101ConceptosParaEntenderlaInseguridad.pdf>
- Centro de Investigación para el Desarrollo AC (2013). *Ocho delitos primero. Índice Delictivo*. México: CIDAC.
- Gobierno de Jalisco (2013). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033: Un plan de todos para un futuro compartido*. Guadalajara: Dirección de Publicaciones del Gobierno del Estado de Jalisco.
- Gobierno de Jalisco. (2015). Comunicado. *Prensa*. Recuperado el 15 de octubre de 2015, de <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/21740>
- Gros, F. (2006). *États de violence. Essai sur la fin de la guerre*. París: Gallimard.

- Institute for Economics and Peace (2015). *Índice de Paz México 2015. Un análisis de la dinámica de los niveles de paz en México*. México: Institute for Economics and Peace.
- Krug, E. G., Dahlberg, L. L., Mercy, J. A., Zwi, A. B., & Lozano, R. (Eds.). (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.
- La Jornada Jalisco (2015). Código Rojo en Jalisco; 39 narcobloqueos provocan estado de emergencia. *La Jornada Jalisco*. Recuperado el 15 de octubre de 2015, de: <http://lajornadajalisco.com.mx/2015/05/codigo-rojo-en-jalisco-39-narcobloqueos-provocan-estado-de-emergencia/>
- Moloeznik Gruer, M. P., & Zepeda Lecuona, G. R. (2013). *Jalisco a Futuro 2012-2032: construyendo el porvenir. Seguridad pública y justicia*. (R. Padilla López, I. L. Leal Moya, & A. Acosta Silva, Eds.). México: Universidad de Guadalajara.
- Rello, M. (2015). Jalisco es cuarto lugar nacional en personas desaparecidas: Fiscalía. *Milenio.com*. Recuperar 15 de octubre de 2015, de: http://www.milenio.com/region/Jalisco-nacional-personas-desaparecidas-Fiscalia_0_609539193.html
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2006). *Manual de lucha contra el secuestro*. New York: Naciones Unidas.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2007). *Informe mundial sobre las drogas, 2007*. México: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Zepeda Lecuona, G. R. (2013). Política criminológica y justicia penal: diagnóstico y perspectivas. En M. P. Moloeznik Gruer & G. R. Zepeda Lecuona (Eds.), *Jalisco a Futuro 2012-2032: construyendo el porvenir. Seguridad pública y justicia*. México: Universidad de Guadalajara.

Capítulo VII

Los desaparecidos y la desaparición forzada en Jalisco

Carmen Chinas Salazar*

Los desaparecidos nos faltan a todos.

México vive una crisis generalizada en materia de derechos humanos. Aunque informes oficiales señalan como hechos aislados lo ocurrido en Acteal, Atenco, Tlatlaya, Tanhuato y Ayotzinapa, instancias internacionales desmienten esa versión emitiendo informes y recomendaciones que evidencian una situación general y preocupante en el incremento de delitos como desaparición forzada, homicidio y tortura.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas de Derechos Humanos refiere en su informe preliminar (octubre 2015) que “para un país que no se encuentra en medio de un conflicto, las cifras calculadas son, simplemente, impactantes: 151,233 personas asesinadas entre 2006 y 2015; al menos 26,000 personas cuyo paradero se desconoce, muchas posiblemente como resultado de desapariciones forzadas”.

La misma visión tuvo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con la visita *In Loco* (finales de septiembre de 2015); ya que “constató en terreno la grave crisis de derechos humanos que vive México, caracterizada por una situación extrema de inseguridad

* Profesora de Tiempo Completo en la Universidad de Guadalajara. Docente en la Licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual. Profesora en la Licenciatura en Sociología. Correo electrónico: carmenchinas@live.com.

y violencia; graves violaciones, en especial desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura; niveles críticos de impunidad y una atención inadecuada e insuficiente a las víctimas y familiares”.

Por su parte, el Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones forzadas de Naciones Unidas señala, entre otras observaciones, que “salvo excepciones, la impunidad prevalece, los hechos no se esclarecen y las víctimas no reciben una adecuada e integral reparación” (septiembre de 2015).

Tratándose de Jalisco, *la desaparición de personas ha tenido un crecimiento alarmante*. Hoy esta entidad federativa forma parte de los cinco estados de la República que concentran 50% de los desaparecidos a nivel nacional. A pesar de la gravedad del caso, el marco legislativo que atiende esta problemática que afecta la integridad y seguridad de las personas es incipiente; apenas en 2013 el Congreso del Estado tipificó el delito de desaparición forzada incluyéndolo en el capítulo relativo a delitos cometidos por servidores públicos, pero no se llegó a establecer una ley general sobre desaparición de personas, como sí ha sucedido en otros estados de la República.

En este trabajo se da cuenta de las personas desaparecidas, las consideraciones legales sobre desaparición forzada en Jalisco y la necesidad de establecer en el ámbito nacional la ley general sobre desaparición de personas, atendiendo los convenios internacionales y el contexto local de la problemática, incluida la desaparición forzada que se vivió en los años setenta en nuestra entidad.

1. El concepto desde el derecho internacional y la legislación nacional

La Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas la considera como:

[...] privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes (Convención Interamericana. 1994. Art. II).

La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas la define como:

[...] el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley (Convención Internacional. 2007. Art. 2).

A nivel nacional, se tipificó en 2001 en el Código Penal Federal la desaparición forzada. A partir de ahí, gradualmente las legislaciones de los estados han incluido esta figura delictiva en sus códigos penales estatales y en algunos estados se han establecido leyes generales sobre desaparición de personas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido diversas jurisprudencias con relación al concepto y su aplicación, destacando de manera importante la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Radilla Pacheco, pues por primera vez se reconoce la responsabilidad del Estado mexicano en un caso de desaparición forzada y se discute en la SCJN cuáles son las obligaciones concretas que corresponden al Poder Judicial de la Federación y la forma de instrumentarlas, establecidas en la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs los Estados Unidos Mexicanos.

El 10 de julio de 2015 se modifica la Constitución Mexicana en su artículo 73, de las Facultades del Congreso de la Unión, Fracción XXI, inciso a), XXI Para expedir: a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, *desaparición forzada de personas*, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

2. Las personas desaparecidas en Jalisco

De conformidad con el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), las cifras de diciembre de 2015 establecen

que seis estados de la República concentran 65% de los desaparecidos y Jalisco se sitúa en el cuarto lugar nacional: Tamaulipas tiene 5,583 desaparecidos, Estado de México 2,662, Nuevo León 2,224, *Jalisco* 2,113, Chihuahua 1,679 y Coahuila 1,430. Esas seis entidades suman 17,427 personas. El total nacional —al cierre de 2015— es 26,670 personas, de las cuales 19,407 son hombres y 7,263 son mujeres.¹ En el registro no se diferencia si es desaparición de personas entre particulares, con la participación del crimen organizado o con la intervención de agentes del Estado.

Este tema es difícil de abordar desde un análisis cuantitativo, ya que precisamente una de las denuncias de los familiares de las víctimas y de las organizaciones que defienden los derechos humanos es que falta una base de datos confiable en que se registren todos los casos, que es necesario un registro de ADN para facilitar búsqueda e identificación científica de las víctimas y que los mecanismos de búsqueda institucionales aún no están dando resultados. Así que gran parte de la investigación sobre el tema de desaparición forzada a nivel local viene de voces de organismos no gubernamentales y testimonios de las víctimas dados a conocer a través de los medios de comunicación, tanto comerciales como independientes.

En el caso de Jalisco, la discusión se ha hecho presente desde diversos actores; principalmente la Fiscalía General de Jalisco, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, las organizaciones de familiares de desaparecidos y asociaciones defensoras de derechos humanos. La prensa ha documentado mediante periodismo de investigación casos de desaparición de personas, desaparición forzada, el proceso de búsqueda de los familiares de las víctimas y de alguna manera se ha dado voz a los afectados y dimensionado el nivel de conflicto a nivel local sobre ese tema.

1. La página del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o Extraviadas puede consultarse en <https://rnped.segob.gob.mx/> y las cifras se actualizan de manera constante, por lo que en otra fecha de búsqueda los resultados pueden ser distintos a los aquí mencionados.

3. La posición de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Centro de Justicia para la Paz y Desarrollo

Desde la visión institucional, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco (CEDHJ), Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, da a conocer un pronunciamiento en 2013 por desaparición de personas en el Estado, señalando que “en los últimos años hemos sido testigos del incremento de desapariciones de personas, que incluye civiles y servidores públicos”. De acuerdo con información periodística, los “levantones” y desapariciones han ocurrido en los municipios de Ciudad Guzmán, Autlán, Tizapán el Alto, Sayula, Pihuamo, Ayotlán, Jilotlán de los Dolores y Lagos de Moreno. Sobresale la desaparición del líder indígena nahua Celedonio Monroy Prudencio, desde 2012, y sin localizar a la fecha del informe.

La CEDHJ emite en ese comunicado una serie de recomendaciones al Congreso del Estado para armonizar la legislación local con el ámbito internacional, pidiendo que se incluya asistencia médica, psicológica y legal a las familias; que la fiscalía exhorte a inhibir los casos de desaparición forzada y considere la integración de un área especializada para atender ese delito de lesa humanidad. La CEDHJ elaboró específicamente la recomendación 27/2013 por diversos delitos, entre ellos la desaparición forzada o involuntaria de persona y violación de los derechos de las víctimas, y antes ya había documentado un caso de desaparición forzada con la recomendación 40/2012.

Entre las organizaciones no gubernamentales destaca el Cepad (Centro de Justicia para la Paz y Desarrollo), que en su Informe sobre Derechos Humanos en Jalisco (2014), señala que las desapariciones en Jalisco representan un tema “oculto y en aumento” y que en el común de los casos existe “opacidad en el acceso a los expedientes, dilación a las investigaciones, violación a los derechos de las víctimas y nula búsqueda de sus desaparecidos”. Según datos de ese informe solicitados a la Fiscalía a través de la Unidad de Transparencia, de 2006 a 2014 se habían presentado 13,739 indagatorias por desaparición de personas. La organización cierra su informe señalando que faltan acciones concretas que demuestren el verdadero interés por buscar los casos de desaparición en el estado.

4. El balance de las personas desaparecidas de la Fiscalía General de Jalisco

En octubre de 2015, la Fiscalía General de Jalisco realizó la presentación del estado que guardan los expedientes de personas desaparecidas en esta entidad, señalando como datos un total de 2,906 expedientes, los cuales —de acuerdo a una clasificación realizada por la dependencia— son:

- Personas extraviadas: 196, que constituyen 6.74% de los expedientes.
- Personas ausentes voluntarias: 400, que son 13.76%.
- Personas desaparecidas que están relacionados a la comisión de algún delito: 338, que representan 11.63%.
- Personas desaparecidas son 1972; es decir, 67.86%.

La Fiscalía destaca que se constituyó la unidad especializada para atender el tema de desaparecidos y que Jalisco cuenta con una unidad de reacción inmediata única en el país; sin embargo, no se toca el tema de la desaparición forzada y no hay una distinción específica que pueda identificar cuantos casos existen.

De acuerdo con datos del académico y periodista Darwin Franco,² de 2006 a 2015 se presentaron 16,117 indagatorias y en relación con las personas encontradas aún existen 2,962 personas que no han sido localizadas entre 2006 y 2015 en el estado de Jalisco. El año de 2015 fue cuando más indagatorias por desaparición se presentaron en Jalisco: 2,378.

2. Datos de la Fiscalía en la solicitud de transparencia FG/UT/261/2016 y oficio FG/UT/113/2016. Fuente: 2015, el año con más desaparecidos en la historia de Jalisco. 29 de enero de 2016. Darwin Franco. Proyecto Diez.

Tabla 1
Casos de desaparecidos de conformidad
con la Fiscalía General de Jalisco

| | Indagatorias por desaparición | Total desaparecidos | Hombres | Mujeres | Vida | Sin Vida | Personas aún desaparecidas |
|--------------|-------------------------------|---------------------|-------------|-------------|--------------|------------|----------------------------|
| 2006 | 1085 | 1176 | 517 | 659 | 1099 | 14 | 63 |
| 2007 | 741 | 987 | 441 | 546 | 930 | 14 | 43 |
| 2008 | 1221 | 1333 | 573 | 760 | 1250 | 14 | 69 |
| 2009 | 1200 | 1282 | 603 | 679 | 1162 | 17 | 103 |
| 2010 | 1362 | 1454 | 748 | 706 | 1229 | 80 | 145 |
| 2011 | 1748 | 1828 | 946 | 882 | 1448 | 71 | 309 |
| 2012 | 1758 | 1944 | 1096 | 848 | 1511 | 81 | 236 |
| 2013 | 2260 | 2456 | 1436 | 1020 | 1721 | 128 | 607 |
| 2014 | 2364 | 2472 | 1375 | 1097 | 1837 | 93 | 542 |
| 2015 | 2378 | 2528 | 1357 | 1171 | 1596 | 87 | 845 |
| Total | 16117 | 17460 | 9092 | 8368 | 13783 | 599 | 2962 |

Autor de la tabla: Darwin Franco. Publicado en *Proyecto Diez*. 29 de enero de 2016. Artículo: “2015, el año con más desaparecidos en la historia de Jalisco”.

5. Los familiares de las víctimas

Desde el espacio de la prensa, el periodismo de investigación ha estado reuniendo testimonios de las familias afectadas por la desaparición de personas en Jalisco y poniendo el tema a debate en la opinión pública:

Osorio Méndez (2013) realiza la investigación “Estamos regresando a la Barbarie”, consultando a investigadores universitarios y

activistas pro derechos humanos, quienes sostienen que el problema de las desapariciones forzadas en la entidad ya rebasó a las autoridades; que, de no atenderse, en un futuro no muy lejano los desplazamientos humanos pondrán en jaque al gobierno. Varios de los entrevistados recuerdan aún las heridas provocadas por la “guerra sucia” de los años setenta: antes, los jóvenes desaparecían por motivos políticos, ahora no.

Mauricio Ferrer (2015), en su investigación “Las cifras escondidas de los desaparecidos”, señala que la cantidad de personas desaparecidas en Jalisco —tan sólo en siete años— rebasa las cinco mil; una cantidad que duplica a la oficial del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), dada a conocer al cierre de 2014.

Alejandra Guillén (2015) afirma en su trabajo, “En Jalisco faltan más de 43”, (2015) que “en 2000 hubo un desaparecido por año, en 2001 la cifra subió a seis casos, en 2005 fueron dos y todavía en 2006 fueron cuatro. En 2007 se reportaron 64 casos, la mayoría de la capital jalisciense, de la región Ciénega y de la zona limítrofe con Michoacán. En 2008 se sumaron otros 81, en 2009 fueron 97, y la cifra se fue incrementando hasta llegar a 646 en 2013. *Se pasó de tener un reporte de desaparecido al año a tener hasta dos por día*”.

Luis Herrera (2015), en su reporte “Los ausentes en Jalisco”, expone que archivos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) confirman el estallido local de desapariciones forzadas que fue reportado al Comité de la ONU:

[...] durante 2013 y 2014, ya bajo el gobierno del priista Aristóteles Sandoval, el organismo registró 18 quejas, más del doble de las que documentó el sexenio pasado, que apenas fueron ocho. Incluso, las quejas por desapariciones forzadas en tan sólo dos años de este gobierno, casi igualan a las que se dieron en un periodo de 13 años, de 2000 a 2012, con 19. Lo más grave se dio en 2014, con 16 quejas por desaparición forzada en un sólo año, el mismo en que la Fuerza Única se expandió de Guadalajara hacia todas las regiones.

Mientras que Darwin Franco (2014), en “¿Ya apareció su hijo? El calvario de las madres de desaparecidos” (Premio Estatal de Periodismo 2014), relata:

Lupita, Naty y Mayra, como muchas otras madres de Jalisco, han tenido que escuchar decenas de veces las mismas preguntas: ¿En qué andaba metido su hijo? ¿Qué más sabe de él? ¿Ya apareció? Como si la pena de tener un hijo desaparecido no fuese suficiente han sido ellas, con sus propios medios, quienes han emprendido la búsqueda de José Luis, Dalia y Toño. Las autoridades en Jalisco ni buscan, ni registran, ni investigan las desapariciones.

Desde la mirada de los familiares de las víctimas, hay poca sensibilidad por parte de las autoridades para atender sus necesidades; desde las organizaciones civiles y sociales, se considera insuficiente la actuación de las autoridades para buscar a los desaparecidos e impedir que siga sucediendo esta situación que atenta contra la seguridad de las personas. A partir de los hechos de Iguala y la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa, los familiares de las víctimas de Jalisco han sido más visibles en sus demandas a través de los medios y lograron organizarse en agrupaciones como Familias Unidas por Nuestros Desaparecidos Jalisco (Fundej) o Por Amor a Ellos, para hacer causa común y fortaleza colectiva en la búsqueda de sus desaparecidos.

6. La tipificación del delito de desaparición forzada a nivel local

En marzo y mayo de 2013, se presentaron al Congreso del Estado de Jalisco dos iniciativas de ley para tipificar en el Código Penal del Estado el delito de desaparición forzada. En septiembre de 2013 el Congreso local aprueba las modificaciones al Código Penal del Estado para caracterizar el delito de desaparición forzada.

A pesar de las limitaciones que pudiera tener dicha legislación, la inclusión de este tipo de delito representa un avance. La exposición de motivos de la iniciativa se fundamenta en diversos textos de tratados internacionales, en recomendaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre desaparición forzada; al tiempo que señala que hace falta incluir en el tipo penal la desaparición que hacen particulares, pero ordenada desde sectores de gobierno.

La iniciativa de ley hace alusión a la situación particular por la desaparición de Celedonio Monroy en 2012, activista de Cuautitlán,

Jalisco, y de Hugo Saldaña, visitador adjunto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en Jalisco en mayo de 2004, casos que a la fecha no se han esclarecido.

En la actual tipificación del delito se incluye el concepto, se define a los sujetos activos, se aborda la desaparición por particulares ordenada por agentes del Estado, se exponen las características del delito, la pena aplicable (atenuantes y agravantes), se contempla la protección de testigos y las conductas relacionadas con la desaparición forzada.

Tabla 2
Código Penal para el Estado de Jalisco. Capítulo XI.
De la desaparición forzada de personas

| | |
|---------------------------------|--|
| Concepto | Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la negativa de reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona (artículo 154-A. párrafo 1). |
| Sujetos activos | Es sujeto activo del delito de desaparición forzada de personas quien intervenga actuando con la autorización, la ayuda, la aquiescencia o tolerancia directa o indirecta de servidores públicos o de integrantes de seguridad pública (artículo 154-A, párrafo 2). |
| Desaparición entre particulares | Serán igualmente considerados como sujeto activo el particular que prive de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, seguido de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona aunque en ello no participen servidores públicos en ningún grado (artículo 154-A. párrafo 3). En este punto la Comisión Estatal de derechos Humanos considera necesario establecer diferencia entre desaparición forzada (donde intervienen elementos públicos) y entre particulares. |
| Características | El delito de desaparición forzada se considera permanente e imprescriptible (art.154, párrafo 4). El delito de desaparición forzada de personas no será considerado de carácter político para los efectos de la extradición (art. 154-G). |

| | |
|---|---|
| Penas | De 12 a 40 años y multa de 600 a mil días de salario mínimo a quien cometa el delito, se agrava cuando son menores de edad, discapacitados, indígenas o adultos mayores. Las penas previstas se aumentarán hasta el doble cuando la desaparición forzada sea perpetrada como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil (art.154-B). Se podrán disminuir cuando el implicado suministre información que permita esclarecer los hechos y cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima. |
| Protección de testigos | El Estado proporcionará medidas de protección y resguardará la identidad de la persona o personas que sirvan como testigos o que proporcionen información que conduzca a la efectiva localización de la víctima, con el fin de salvaguardar su integridad física (art. 154-B). |
| Inhabilitación del cargo a servidores públicos | Al servidor público o integrante de los cuerpos de seguridad pública que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas además de la pena correspondiente se inhabilitará permanentemente de su cargo. De igual manera al servidor público que teniendo conocimiento de la comisión del delito de desaparición forzada de personas, no adoptare las medidas necesarias y razonables para evitar su consumación (arts. 154-C y 154-D). |
| Sustitución de la pena | Quien cometa el delito de desaparición forzada de persona no tendrá derecho a gozar de la sustitución de la pena, conmutación de sanciones, remisión parcial de la pena, amnistía, indulto, ni será sujeto a procesos alternativos de impartición de justicia (154-G). |
| Conductas relacionadas a la desaparición forzada y que son sancionables | <ul style="list-style-type: none"> - Obstruir la actuación de las autoridades. - Intimidar a la víctima, a sus familiares o a sus representantes o gestores durante o después de la desaparición, para que no realicen la denuncia correspondiente o no colaboren con las autoridades competentes. - Conociendo los planes para la comisión del delito de desaparición forzada de persona, sin ser partícipe, no diere aviso a la autoridad (art. 154-E). |

Fuente: elaboración propia con base en el Código Penal del Estado de Jalisco.

Para organizaciones defensoras de derechos humanos como el Centro Miguel Agustín Pro, la solución para que las entidades federativas tipifiquen el delito con estándares mínimos de derechos humanos es que se publique una ley general de la materia y se obligue a todas las entidades a homologar criterios y establecer mecanismos

efectivos de protección, sanción y erradicación de la problemática (Informe Alternativo, Centro Pro. Enero de 2015).

Con la Reforma Constitucional de 2015 que faculta al Congreso para expedir una ley general sobre desaparición forzada, se ha venido discutiendo públicamente el mecanismo de integración y contenido fundamental; por su parte, las asociaciones civiles o defensores de derechos humanos han establecido una agenda de trabajo, discutiendo los elementos que podría tener esa legislación y demandando que se les incluya como actores fundamentales en el proceso de discusión, hasta hoy no se ha integrado un grupo de trabajo que incluya a las familias de las víctimas o a organizaciones no gubernamentales o instituciones educativas.

La inclusión del delito de desaparición forzada en Jalisco es el inicio, pero hace falta transitar hacia una legislación general, que integre la voz y opinión de los familiares de los desaparecidos, las garantías de reparación del daño, la inclusión de los familiares como coadyuvantes en el proceso de búsqueda, así como garantías relacionadas con los derechos del desaparecido, como por ejemplo la seguridad social para su familia.

7. Jalisco y la desaparición forzada en la década de los setenta

Como parte de la llamada “guerra sucia”; es decir, de represión sistemática por parte del gobierno mexicano en la década entre los años sesenta y setenta contra líderes y movimientos sociales, la desaparición forzada se erige en una práctica establecida contra un sector de la población: activistas y guerrilleros.³ El surgimiento del movi-

3. Guerrero es el estado con más desaparecidos en esa época. El Congreso de dicha entidad federativa instaló una Comisión de la Verdad que presentó su informe en octubre de 2014, a unos días de lo sucedido con los estudiantes de Ayotzinapa. Dicho informe describe el contexto de la “guerra sucia”, investiga lo sucedido y documenta los casos de desaparición forzada: se daba seguimiento especial a toda persona que fuera relacionada con ideas de oposición, “el comunismo o ideas comunistas” (p. 10). No sólo se trató de un “exterminio de la guerrilla” sino que, como se señaló anteriormente, la represión y el exterminio fueron masivos y ampliados al sector urbano, especialmente en los estudiantes, tanto en Guerrero como en otros estados, que por el simple hecho

miento estudiantil de 1968 y los sucesos del 2 de octubre del mismo año, y la aparición de grupos guerrilleros que inician con el intento de asalto al cuartel militar de Madera, en Chihuahua (23 de septiembre de 1965) por parte de jóvenes ligados al movimiento campesino en reclamo de tierra, y que en el caso de Jalisco posteriormente se expresa en los años setenta con grupos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP), la Liga Comunista 23 de Septiembre, la Federación de Estudiantes Revolucionarios y la Unión del Pueblo se insertan en ese contexto histórico. De acuerdo con Bonilla (2015), del 1º de enero de 1969 al 13 de septiembre de 1999, se registró la desaparición forzada de 480 personas en 17 entidades de la República; en 62% de los casos (296), elementos del Ejército mexicano estuvieron involucrados; 61% de las desapariciones (293) ocurrieron en el estado de Guerrero, 9% en el Distrito Federal (44), 8% en Jalisco (38) y 5.4% (26) en Sinaloa (Bonilla, *El Universal*, 2015).

Un referente necesario sobre la desaparición forzada en Jalisco es el trabajo del periodista Sergio René de Dios Corona, quien publica en 2004 el libro *La historia que no pudieron borrar* y reconstruye a través de testimonio y notas de la prensa “La Guerra Sucia en Jalisco, 1970-1985”. El autor dice que los “testimonios, historias y reflexiones pertenecen a sus protagonistas, las voces son propiedad de aquellos a quienes el régimen obligó a enmudecer”.

Cabe señalar que algunos sobrevivientes que participaron en movimientos guerrilleros han continuado la lucha por la presentación con vida de sus compañeros. Carlos Sepúlveda, integrante del Colectivo Rodolfo Reyes Crespo (nombre del primer desaparecido de la Liga Comunista) señala que en Jalisco hay 26 desaparecidos que datan de la guerra sucia de los años setenta, tras la actividad guerrillera. Al hablar con Carlos Sepúlveda con relación a la búsqueda de los desaparecidos, afirma que tienen décadas insistiendo con el tema, primero en el Comité de Defensa de Presos, Perseguidos y Exiliados; luego, en el Frente Local contra la Represión; posteriormente, en el Comité Eureka. Expresa que, básicamente, tienen dos

de ser estudiantes eran sospechosos de apoyar o abastecer a la guerrilla (p. 37). Puede consultarse en: <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>.

demandas fundamentales: la liberación de los presos políticos y la presentación con vida de los desaparecidos.

Recuerda que alrededor del año 2000 y en relación con la recién creada Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp), se entregaron expedientes y testimonios para demandar la búsqueda de los desaparecidos, y a la distancia de estos hechos el colectivo en el que participa —Rodolfo Reyes Crespo— continúa en la búsqueda de la justicia. Sepúlveda destaca que han pasado más de treinta años con las desapariciones y hasta el momento no ha existido un esfuerzo real en el caso de Jalisco por acercarse a las víctimas, las familias de los desaparecidos, por integrar expedientes e investigar, por conformar una comisión de la verdad: “muchas de las madres han muerto con la esperanza de ver a sus hijos con vida”, finaliza.

Mario Cartagena, *El Guaymas*, es otro sobreviviente de esa época; perteneciendo al Frente Estudiantil Revolucionario es capturado el 19 de febrero de 1974, torturado y llevado al penal de Oblatos. El 22 de enero de 1976 protagonizó, junto con otros cinco guerrilleros, la fuga del mismo penal. Fue detenido-desaparecido por más de un mes en el campo militar número uno. Y ahora mismo sigue luchando en diversos colectivos por el rescate de la memoria y justicia para las familias y por la presentación con vida de los desaparecidos.

Por su parte, Blanca Lirio Muro Gamboa, militante política del Partido Revolucionario Obrero Clandestino Unión del Pueblo y el Partido de los Pobres (PROCUP-PDLP), fue detenida-desparecida en los años noventa y reside actualmente en Jalisco. Señala que el 11 de junio de 1990 fue secuestrada en una casa de seguridad por la policía política del estado; refiere que desde ese momento es torturada cruel e inhumanamente y desaparecida durante seis días: “a mi pequeño hijo de dos años y medio, quien se encontraba conmigo en el momento de mi secuestro-detención, lo vuelvo a ver a luego de los seis días sólo porque unos vecinos lo encuentran vagando en las calles [...] la amenaza de matarlo fue la principal arma de tortura psicológica-emocional que se cometió en mi contra”.

Blanca Lirio cuenta que durante aproximadamente seis años estuvo privada de la libertad en el reclusorio, llevando en su contra un proceso jurídico amañado, injusto y sin ningún sustento jurídico que demostrara que había cometido delito alguno. Considera que su

caso expresa la impunidad jurídica que agravia al estado de derecho y a la justicia que se supone debe existir en nuestro país.

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos crea en 1990 el Programa Presuntos Desaparecidos, para conocer e investigar quejas relativas a personas de las que se desconoce su paradero y cuya desaparición presuntamente involucra la participación de alguna autoridad o servidor público, además de coadyuvar con los órganos de procuración de justicia en la búsqueda de los agraviados (CNDH, 2014).

En 1999 se realiza un balance sobre el programa y se clasifican los casos documentados, hasta ese momento hay 308 de la zona rural y 174 de la zona urbana; de los relacionados con la zona urbana hay 19 casos del estado de Jalisco. En 2001, la CNDH emite su recomendación número 26 sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los setenta y principios de los ochenta, solicitando al presidente de la República otorgar garantías de no repetición y la instalación de una fiscalía especial para que investigue y sancione los delitos que resulten procedentes.

Los casos pasan entonces a la llamada Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp), que surge con el propósito de que se encargue de “concentrar y conocer de las investigaciones, de integrar las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las denuncias o querellas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos contra personas vinculadas con movimientos sociales o políticos”, que se disuelve en 2007 sin haber conseguido una sola sentencia condenatoria.

En contraste, a nivel local no ha existido ninguna instancia oficial que se encargue de realizar una búsqueda o de revisar los expedientes con relación a las denuncias de desaparición forzada de esa época, tampoco se ha emitido una recomendación para hacerlo y mucho menos se ha aprobado en el Congreso local la posibilidad de establecer una comisión de verdad para deslindar responsabilidades y acercar la verdad a las víctimas.

8. Estándares internacionales de derechos humanos sobre desaparición forzada aplicables al ámbito local

El derecho internacional y los organismos internacionales han establecido una serie de disposiciones y recomendaciones que deben materializarse en el estado de Jalisco, independientemente del proceso que pueda llevar a aprobar una ley general, ya que se refieren a procedimientos de búsqueda, registro de personas e inclusión de las familias de las víctimas como coadyuvantes de las autoridades como son el derecho inalienable a la verdad, el deber de recordar, el derecho de las víctimas a saber, el funcionamiento independiente y eficaz del poder judicial para hacer efectivo el derecho a saber, la creación de una comisión de la verdad, el derecho a que se implementen medidas para preservar los expedientes, consultar los archivos, el derecho a la justicia y la lucha contra la impunidad.⁴

De las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desaparición Forzada de 2011 aplicables al ámbito local y de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2015, las autoridades de Jalisco debieran:

- Reconocer la dimensión del problema de la desaparición forzada.
- Generar datos estadísticos sobre las desapariciones forzadas para desarrollar políticas de prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación.
- Asegurar la plena independencia y autonomía de todos los organismos públicos de derechos humanos.
- Crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas.
- Permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral.

4. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, Principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad de Naciones Unidas (2005).

- Garantizar el derecho a la justicia y el combate a la impunidad mediante la capacitación del personal judicial y del encargado de hacer cumplir la ley, la adopción de protocolos de investigación y la protección de testigos y familiares.
- Establecer un mecanismo efectivo para la continuidad de las investigaciones de desapariciones forzadas cometidas durante la “guerra sucia”.
- Fortalecer la figura de la coadyuvancia, garantizar el acceso pleno a las investigaciones ministeriales por parte de los familiares de las víctimas y sus representantes, otorgar regularmente a los familiares información sobre los avances en las investigaciones, y asegurar que no recaiga en las víctimas y sus familiares la obligación de obtener y proporcionar los elementos de prueba.
- Brindar apoyo a los integrantes de las familias y a las asociaciones de familiares para que puedan desempeñar un papel fundamental en el tratamiento de las desapariciones forzadas.
- Asumir la responsabilidad histórica de rendir cuentas sobre las graves violaciones a los derechos humanos. Como prioridad, investigar, esclarecer y sancionar las violaciones cometidas durante la época de la llamada guerra sucia.

A partir de los elementos aportados (lucha contra la impunidad y recomendaciones de la CIDH y del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas), con la incorporación de familiares, organizaciones defensoras de derechos humanos y de especialistas, puede realizarse una labor de justicia, incluyente y efectiva para promulgar una legislación local acorde a los estándares internacionales que establezcan protección sin condiciones a los grupos vulnerables.

Si bien existe un compromiso de las autoridades federales para discutir y aprobar una ley general sobre desaparición forzada, en tanto eso sucede deben atenderse las necesidades específicas de los estados, principalmente al proceso de acompañamiento, información y derechos de los familiares de las víctimas; e, incluso, la legislación local debe considerar la problemática de la desaparición de personas en general y no sólo en la que intervienen agentes del Estado.

De manera específica para Jalisco, es necesario establecer una comisión de la verdad que investigue los crímenes del pasado, permita a las víctimas acceder a la verdad, que se establezca un protocolo

de búsqueda para los desaparecidos de la “guerra sucia”, se sancione a los responsables, se indemnice a las familias, así como otorgar garantías a la sociedad de no repetición.

En el caso de la desaparición, debe jerarquizarse una política de prevención social integral que atienda las causas que generan la violencia y la delincuencia y deje atrás las políticas de mano dura y tolerancia cero, “que lejos de resolver la problemática delictiva” corren el riesgo de incidir en graves violaciones a los derechos humanos como sucedió con la llamada “guerra contra el narcotráfico” y los miles de víctimas que provocó. En un Estado democrático y de derecho no caben la impunidad, la injusticia, el abuso de poder y la represión.

Bibliografía

- Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado. D.O.F. 27 de noviembre de 2001. Presidencia de la República. Recuperado de: http://www.agn.gob.mx/pt/marco/Acu_medidas.pdf.
- Ángel, A. En 2014 hubo 5 mil desaparecidos en México, según las cifras oficiales. *Diario 24 horas*. Febrero 5 de 2015. Recuperado de: <http://www.24-horas.mx/en-2014-hubo-5-mil-desaparecidos-en-mexico-segun-las-cifras-oficiales/>
- Bonilla, M. (2015, agosto 16). *El Universal*, Estados, octubre de 2015. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2015/08/16/desaparecidos-guerra-sucia-deja-480-victimas>.
- Campa, H. (2015, febrero). El país de los desaparecidos. *Proceso*, edición 1997, pp. 8 a 19. Septiembre 2015. Recuperado de: <http://desaparecidos.proceso.com.mx/2/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). Observaciones preliminares de la visita in loco de la CIDH a México. Diciembre de 2015, 2 de octubre de 2015. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>
- Comisión Estatal de Derechos Humanos en Jalisco. Boletín 77. Abril de 2013.
- CEPAD. Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Jalisco (2014).

- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2001). Recomendación 26/2001. Recomendación de 2001 de la CNDH sobre desapariciones políticas (pp. 1 a 68). México DF: Centro de Estudios Políticos y de Seguridad Nacional SC.
- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Asamblea General de Naciones Unidas. (2007). Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>. Fecha de consulta: noviembre de 2015.
- Declaración sobre la protección de todas las personas. (1992). Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.47.133.Sp?](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.47.133.Sp?) Fecha de consulta: noviembre de 2015.
- De Dios Corona, S. (2004). *La historia que no pudieron borrar. La Guerra Sucia en Jalisco, 1970-1985*. La casa del Mago.
- Díaz, J. (2006). La guerra sucia tiene nuevas vetas. *Gaceta Universidad de Guadalajara*. Recuperado de: <http://www.gaceta.udg.mx/Hemeroteca/paginas/430/430-7.pdf>
- Dictamen de las iniciativas sobre desaparición forzada presentadas al Congreso del Estado de Jalisco (2013). Documento PCELR 293/2013. Recuperado de: http://transparencia.congresoajal.gob.mx/descarga_archivo.php?id=9342&subj=200&s
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2002). Estatuto de Roma. Recuperado de: [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf). Fecha de consulta: septiembre de 2013.
- Ferrer, M. (2015). Las cifras escondidas de los desaparecidos. *Reporte Índigo*. 13 de febrero. Recuperado de: <http://www.reporteindigo.com/reportes/guadalajara/las-cifras-escondidas-de-los-desaparecidos>.
- Fiscalía General “El estado que guardan los expedientes de personas desaparecidas en Jalisco”. Recuperado de: <https://es-la.facebook.com/FiscaliaGeneralDeJalisco/posts/967142630025477>. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2015.
- Franco, D. (2014). ¿Ya apareció su hijo? El calvario de las madres de desaparecidos. Recuperado de: <http://www.masdf.mx/maspormas-gdl/ya-aparecio-su-hijo-el-calvario-de-las-madres-de-desaparecidos#sthash.rUrdUYs2.dpuf>. Fecha de consulta: 3 de diciembre.
- Franco, D. (2016). 2015, el año con más desapariciones en la historia de Jalisco. *Proyecto Diez*. 29 de enero.
- Guillén, A.. (2015, septiembre 24). En Jalisco faltan más de 43. *Más por más GDL*, Guadalajara. Recuperado de: <http://www.maspormas.com/2015/09/24/en-jalisco-faltan-mas-de-43/>

- Iniciativa que expide una Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición Forzada de Personas cometida por particulares. Propuesta desde la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada en México. Recuperado de: <http://comitecerezo.org/IMG/pdf/leygdfdp25ago.pdf>.
- Informe de Misión a México. Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (2013). Naciones Unidas, Derechos Humanos. México, DF: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Méndez, A. (2007, marzo 27). La Femosp se extingue sin conseguir que se castigue a presuntos represores. *La Jornada*, Política. Octubre 2015, De <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/27/index.php?section=politica&article=014n1pol>.
- Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado (2015). Declaración del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, con motivo de su visita a México, 7 de octubre de 2015. Diciembre 2015. Recuperado de: http://www.hchr.org.mx/images/Comunicados/2015/151007_HC_Statement_MexVisit_SP.pdf.
- Navarrete, Noriega y otros (2014). Informe Final de Actividades. Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero. Congreso del Estado. Recuperado de: <http://congresogro.gob.mx/files/InformeFinalCOMVERDAD.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). Seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su informe relativo a su visita a México del 18 al 31 de marzo de 2011. Diciembre 2015. Human Rights Council. A/HRC/30/38/Add.4 Recuperado de :http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/Informe-Seguimiento-GTDFI-ONU_Mexico-2015.pdf
- Olguin, H. (2006, mayo 14). Informe mutilado. *Proceso*, edición Jalisco. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=95867>. Fecha de consulta: octubre de 2015.
- Olivares, E. (2015, septiembre 9). Entregan activistas propuesta de ley sobre desaparición forzada. *La Jornada*. Recuperado de: <http://lajornadajalisco.com.mx/2015/09/entregan-activistas-propuesta-de-ley-sobre-desaparicion-forzada/>. Fecha de consulta: octubre de 2015.
- Pérez, I. (2015, mayo 10). Hay 26 desaparecidos en Jalisco que datan de los años 70. *La Jornada Jalisco*. Recuperado de: <http://lajornadajalisco.com.mx/2015/05/hay-26-desaparecidos-en-jalisco-que-datan-de-los-anos-70/>. Fecha de consulta: octubre de 2015.
- Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada. Procuraduría

General de la República. Junio de 2015. Recuperado de: http://www.pgr.gob.mx/que-es-la-pgr/PGR_Normateca_Sustantiva/Protocolo%20Desaparición%20Forzada.pdf.

Testimonios de Blanca Lirio Muro Gamboa, Carlos Sepúlveda y Mario Álvaro Cartagena.

Torres, M. (2014, octubre 20). 5 entidades concentran la mitad de las desapariciones del país. CNN México, Nacional. Noviembre 2015. Recuperado de: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/10/20/5-estados-concentran-la-mitad-de-las-desapariciones-del-pais> Base de datos.

Zamora, J. (febrero de 2009). Guerrilla y autoritarismo en la Guadalajara de los setenta. *Globalización. Revista Mensual de Economía, Sociedad y Cultura*. Recuperado de: <http://rcci.net/globalizacion/2009/fg821.htm>.

Zamora, J. (2014). Revisión histórica de la guerrilla en Guadalajara. Guadalajara, Jalisco: Tesis Ciesas. Recuperado de: <http://repositorio.ciesas.edu.mx/bitstream/handle/123456789/263/D261.pdf?sequence=1>

Capítulo VIII

El secuestro en Jalisco.

Notas aproximativas

Arturo Villarreal Palos*

Introducción

Destaca Muñoz Conde que las detenciones ilegales y los secuestros afectan al más elemental y capital aspecto de la libertad humana: la libertad ambulatoria, es decir, la capacidad del hombre de fijar por sí mismo su situación en el espacio físico.¹

Por su parte, Márquez Piñero señala que la enorme relevancia de la antisocialidad y de la antijuridicidad de esta conducta reside, fundamentalmente, en la innecesaria lesión de otros bienes jurídicos de la víctima, distintos al de la libertad, que hace aún más penoso y reprobable el comportamiento tipificado.²

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Especialista en Derecho Penal. Profesor Investigador Titular en el Departamento de Derecho Público del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II, Conacyt, México.

1. Vid. Muñoz Conde, Francisco. *Derecho Penal. Parte Especial*. 11ª edición, Valencia, España, Editorial Tirant Lo Blanch, 1996, págs. 148 y 149. En un sentido similar: Bustos Ramírez, Juan. *Manual de Derecho Penal. Parte Especial*. 1ª edición, Barcelona, España, Editorial Ariel, 1986, pág. 120.
2. Vid. Márquez Piñero, Rafael. “Aspectos jurídicos internacionales del secuestro”. En: *Ars iuris*, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Número 11. México, 1994, pág. 126.

Y así es que esta modalidad de la privación de la libertad ambulatoria lastima profundamente a la dignidad humana, en tanto entraña una afectación a la posibilidad de diseñar un plan vital (vivir como se quiera) y a la integridad física e integridad moral de la persona (vivir sin humillaciones).³

El secuestro o plagio se distingue de la privación simple de la libertad en que no sólo persigue el arrebató de la libertad ambulatoria sino que adiciona un componente subjetivo, como puede ser la obtención de un rescate, mantener en calidad de rehén a la persona o bien causarle un daño.

En términos estrictamente estadísticos, el secuestro no figura dentro de los delitos de más frecuente comisión (estimación cuantitativa) pero sí dentro de los *delitos de alto impacto*, que son aquellos que “por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia son los que más lastiman a las personas y contribuyen a formar una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía” (estimación cualitativa).⁴

La realidad del secuestro en México ha propiciado cambios legislativos importantes, en aras de tener una definición típica uniforme y mejorar la coordinación para su combate.

Ejemplo de ello fue la enmienda publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 4 de mayo de 2009, por la que se reformó el entonces párrafo primero del fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir una ley general en

-
3. Sobre el principio de “Dignidad Humana”, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en la Sentencia T-881/02, del 17 de octubre de 2002, señaló que: “Al tener como punto de vista el objeto de protección del enunciado normativo ‘dignidad humana’, la Sala ha identificado a lo largo de la jurisprudencia de la Corte, tres lineamientos claros y diferenciables: (i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”. Disponible en Internet [citado 26/10/2015]: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-881-02.htm>.
 4. Vid. Rivera, Marien. *101 conceptos para entender la inseguridad (con seguridad)*. México, Centro de Investigación para el Desarrollo AC, 2012, Concepto 25. Disponible en Internet [citado 23/03/2015]: http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/09/101-conceptos-para-entender-la-inseguridad_cidac.pdf.

materia de secuestro que estableciera como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios.

Como resultado de lo anterior, el 30 de noviembre de 2010 se publicó en el *DOF* la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Y más adelante, por decreto publicado en el *DOF* el 29 de enero de 2014, se crea la Coordinación Nacional Antisecuestro como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con un amplio catálogo de funciones, entre las que están promover, en coordinación con las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, la integración y funcionamiento de un sistema único de información criminal en una plataforma tecnológica e informática que propicie mayor efectividad de las acciones de prevención, investigación, sanción y erradicación del delito de secuestro por parte de dichas autoridades; promover esquemas de colaboración entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil para el eficiente ejercicio de las atribuciones de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia en la investigación y persecución del delito de secuestro; y promover esquemas de intercambio de mejores prácticas entre las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal para la eficiente operación de la estrategia nacional para combatir el delito de secuestro.

1. Las cifras sobre el secuestro

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015,⁵ durante 2014 se generaron

5. Vid. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015. Principales Resultados*. México, INEGI, 2015. Disponible en Internet [citado 25/10/2015]: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/doc/envipe2015_presentacion_nacional.pdf

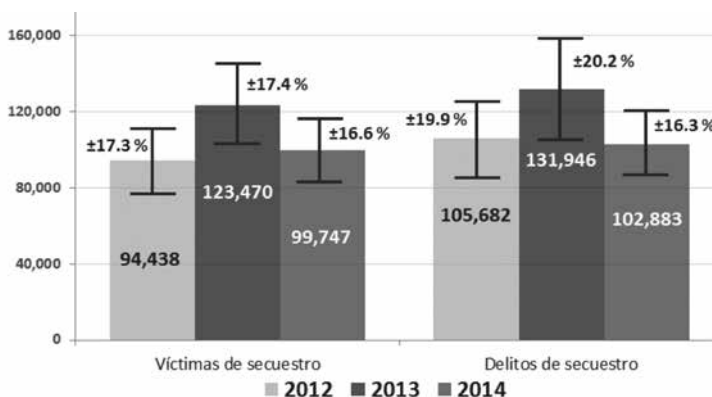
33.7 millones de delitos asociados a 22.8 millones de víctimas. Esto representa una tasa de 1.5 delitos por víctima.

El porcentaje mayor de delitos cometidos corresponde al robo o asalto en la calle o en el transporte público (28.6%), le sigue la extorsión (23.6%),⁶ el robo total o parcial de vehículo (11.7%), el fraude (10.2%), las amenazas (9.9%), el robo a casa habitación (6.1%), el robo en forma distinta a los anteriores (3.5%), las lesiones (3.4.%) y otros delitos, entre los que se encuentra el secuestro, el secuestro exprés y los delitos sexuales (3.0%).

La Envepe estima a nivel nacional 102,883 secuestros a algún integrante del hogar sufridos por 99,747 víctimas durante 2014. La cifra de delitos es más alta que la de víctimas porque una persona pudo haber sido secuestrada una o más veces.

La Envepe muestra el siguiente cuadro comparativo de secuestros y víctimas de secuestro durante los años 2012, 2013 y 2014, encontrando que en el año 2014 se cometieron 29,063 secuestros menos que en 2013 y 2,799 menos que en 2012. Tocante a las víctimas de secuestro, tenemos que en 2014 hubo 23,723 víctimas menos que en 2013, pero 5,309 más que en 2012.

Estados Unidos Mexicanos
Secuestro a algún integrante del hogar 2012-2014



6. Indica INEGI que 94.7% de los casos la extorsión fue vía telefónica y que en 5.4% de ellos la víctima entregó lo solicitado.

En lo tocante a la duración de los secuestros, vemos que los mayores porcentajes se encuentran en el rango de menos de 24 horas o entre uno a tres días, lo que nos habla de una prevalencia del denominado “secuestro exprés”, que es una modalidad de secuestro extorsivo o con fines de robo, que por lo general se produce de manera aleatoria.⁷

| Duración de los secuestros | 2012 (%) | 2013 (%) | 2014 (%) |
|----------------------------|----------|----------|----------|
| Menos de 24 horas | 57 | 64.8 | 59.8 |
| De 1 a 3 días | 18.9 | 17.4 | 23.2 |
| 4 días o mas | 18.6 | 13.2 | 14.8 |
| No especificado | 5.5 | 4.6 | 2.2 |

El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública presenta un reporte mucho menor de cifras de secuestro, lo que se explica porque se basa (sólo) en los delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación reportadas por las procuradurías generales de justicia y fiscalías generales de las 32 entidades federativas y que es muy reducido, atendiendo a la alta cifra negra que se registra a nivel nacional (delitos no denunciados o que no derivaron en una averiguación previa) y que según la Envipe 2015 alcanza 92.8%. Sin embargo, podría ser indicativo del número de secuestros del más alto impacto, atendiendo a la cuantía del rescate y su duración y, por ende, del especial interés de los familiares de las víctimas en su denuncia e investigación.

7. La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, en su artículo 9, inciso d), define al secuestro exprés como aquel en donde, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, se priva de la libertad a otro.

Cifras sobre secuestro según el
Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁸

| Año | Nacional | Jalisco |
|-------------------|----------|---------|
| 2013 | 1,683 | 69 |
| 2014 | 1,395 | 22 |
| Enero-agosto 2015 | 770 | 14 |
| Totales | 3,848 | 105 |

La asociación civil Alto al Secuestro, que preside la señora Isabel Miranda de Wallace, también proporciona sus propias cifras, que en este caso se basan en datos de la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, las procuradurías y fiscalías de los estados y el monitoreo de medios.

Cifras sobre secuestro según la asociación civil Alto al Secuestro⁹

| Año | Nacional | Jalisco |
|-----------------------|----------|---------|
| 2013 | 1,924 | 26 |
| 2014 | 1,886 | 86 |
| Enero-septiembre 2015 | 1,343 | 25 |
| Totales | 5,153 | 137 |

De acuerdo con Alto al Secuestro, el estado de Jalisco ocupa el lugar nueve por incidencia de secuestros a nivel nacional (le anteceden, en ese orden: Estado de México, Tamaulipas, Guerrero, Morelos, Distrito Federal, Veracruz, Tabasco y Michoacán) y la incidencia municipal es la siguiente:

- Vid. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2015*. México, Secretaría de Gobernación 2015. Disponible en Internet [citado 13/10/2015]: http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_062015.pdf
- Vid. Alto al Secuestro. *Informe de Secuestro. 1 de diciembre de 2012-30 de septiembre de 2015*. México, Asociación Civil Alto al Secuestro, 2015. Disponible en Internet [citado 23/10/2015]: <http://altoalsecuestro.com.mx/estadisticas/>

Incidencia municipal de secuestros según la asociación civil
Alto al Secuestro (2012-2015)

| | |
|--------------------|----|
| Guadalajara | 41 |
| Zapopan | 24 |
| Tlaquepaque | 12 |
| Puerto Vallarta | 8 |
| Atotonilco El Alto | 7 |
| Total | 92 |

De acuerdo a cifras de la Dirección de Política Criminal y Estadística de la Fiscalía General del Estado de Jalisco (FGE), desde 2008 hasta el 30 de junio de 2015, en seis municipios del área metropolitana de Guadalajara se han presentado un total de 188 secuestros, de los cuales 67 corresponden al municipio de Guadalajara, 61 a Zapopan, 21 a Tlaquepaque, 17 a Tlajomulco de Zúñiga, 15 a Tonalá y 7 a El Salto.¹⁰

Incidencia municipal de secuestros según la
Dirección de Política Criminal y Estadística de la FGE (2008-2015)

| | |
|-------------|-----|
| Guadalajara | 67 |
| Zapopan | 61 |
| Tlaquepaque | 21 |
| Tlajomulco | 17 |
| Tonalá | 15 |
| El Salto | 7 |
| Total | 188 |

Conforme a cifras de la Unidad Especializada de Combate al Secuestro de la FGE, de 2007 hasta junio de 2014, hubo 270 averiguaciones previas por el delito de secuestro que involucraron a 332

10. Véase la nota periodística de Zúñiga, Andrés: “Guadalajara donde más secuestran. Guadalajara es el municipio de Jalisco donde un mayor número de secuestros se han registrado en los últimos 8 años”, en el sitio *web* de noticias *Unión Jalisco*, México. Disponible en Internet [citado 10/11/2015]: <http://www.unionjalisco.mx/articulo/2015/07/20/seguridad/guadalajara/guadalajara-donde-mas-secuestran>

personas, 54 de las cuales fueron privadas de la vida, alcanzando el pago de los rescates, en ese lapso, la cantidad de 159 millones 555 mil 907 pesos.¹¹

2. Las sanciones

La ley general sobre delitos de secuestro, en su artículo 9, contempla una pena de cuarenta a ochenta años de prisión para los casos de delitos de secuestro, entendiéndose por tal la privación de la libertad que se efectúa con el propósito de: a) obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio; b) detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera; c) causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o d) cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a la ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten.

Estas penas (artículo 10) se agravan de cincuenta a noventa años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa, si en la privación de la libertad concurre alguna o algunas de las circunstancias siguientes: a) que se realice en camino público o en lugar desprotegido o solitario; b) que quienes la lleven a cabo obren en grupo de dos o más personas; c) que se realice con violencia; d) que para privar a una persona de su libertad se allane el inmueble en el que ésta se encuentra; e) que la víctima sea menor de dieciocho años o mayor de sesenta años de edad, o que por cualquier otra circunstancia no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o capacidad para resistirlo y f) que la víctima sea una mujer en estado de gravidez.

11. Véase la nota periodística de Herrera, Luis: “La industria millonaria del secuestro en Jalisco”, en *Reporte Índigo*, México, jueves 23 de abril de 2015. Disponible en Internet [citado 23/10/2015]: <http://www.reporteindigo.com/reporte/guadalajara/la-industria-millonaria-del-secuestro-en-jalisco>.

Asimismo, son agravadas de cincuenta a cien años de prisión y de ocho mil a dieciséis mil días multa, si en la privación de la libertad concurren cualesquiera de las circunstancias siguientes: a) que el o los autores sean o hayan sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, o se ostenten como tales sin serlo; b) que el o los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta; c) que durante su cautiverio se cause a la víctima alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal [que pongan en peligro la vida o afecten de manera permanente una función orgánica]; d) que en contra de la víctima se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual y e) que durante o después de su cautiverio, la víctima muera debido a cualquier alteración de su salud que sea consecuencia de la privación de la libertad, o por enfermedad previa que no hubiere sido atendida en forma adecuada por los autores o partícipes del delito.

Sin embargo, si la víctima es privada de la vida por los autores o partícipes del secuestro, se impondrá a éstos una pena de ochenta a ciento cuarenta años de prisión y de doce mil a veinticuatro mil días multa (artículo 11).

La liberación espontánea de la víctima del secuestro dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos referidos al artículo 9 de la ley y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito, supone una pena de cuatro a doce años de prisión y de cien a trescientos días multa (artículo 12).

Pero si a la víctima se le hubiere causado alguna lesión de las previstas en los artículos 291 a 293 del Código Penal Federal, la pena será de dieciocho a treinta y dos años de prisión y de seiscientos a mil días multa, así como la colocación de los dispositivos de localización y vigilancia por la autoridad policial hasta por los cinco años posteriores a su liberación.

En caso de que espontáneamente se libere al secuestrado dentro de los primeros diez días, sin lograr alguno de los propósitos a que se refiere el artículo 9 de la ley y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito, la pena de prisión aplicable será de dieciséis a treinta años y de quinientos hasta mil días multa.

Los sentenciados por los delitos de secuestro no tienen derecho a los beneficios de la libertad preparatoria, sustitución, conmutación de la pena o cualquier otro que implique reducción de la condena (artículo 19).

Pero quienes colaboren proporcionando datos fehacientes o suficientes elementos de convicción a la autoridad en la investigación y persecución de otros miembros de la delincuencia organizada o de bandas de personas dedicadas a la comisión de delitos en materia de secuestros y para la localización y liberación de las víctimas, sí podrán ser objeto de los beneficios arriba aludidos.

Ahora bien, la base de datos sobre “delitos” del INEGI¹² muestra los siguientes registros en materia de secuestro, que son del conocimiento de los órganos jurisdiccionales:

Registros en materia de secuestro que son del conocimiento de los órganos jurisdiccionales. INEGI

| | 2012 | 2013 |
|----------|------|------|
| Nacional | 159 | 176 |
| Jalisco | 8 | 12 |

3. Conclusiones

El secuestro sigue siendo un problema grave de seguridad pública, tanto a nivel nacional como en el estado de Jalisco. Es muy alta la cantidad de delitos no denunciados y también alarmante la cantidad de secuestros exprés que ocurren cotidianamente.

Para enfrentarlo, se ha recurrido, como apunta la doctora Olga Islas, a la respuesta demagógica y simuladora de modificar la normatividad existente, para incluir nuevos tipos penales, ampliar los

12. Véase la base de datos en la siguiente dirección electrónica: http://buscador.inegi.org.mx/search?tx=delitos&q=delitos&site=sitioINEGI_collection&client=INEGI_Default&proxystylesheet=INEGI_Default&getfields=*&entsp=a__inegi_politica&lr=lang_es%257Clang_en&lr=lang_es%257Clang_en&filter=1

existentes y elevar irracionalmente las penas, todo lo cual no lleva a ningún lado mientras no se disminuya la impunidad existente.¹³

En efecto, las penas por el delito de secuestro son excesivamente elevadas, sin que ello necesariamente se refleje en el número de procesados y sentenciados por la comisión de ese delito, que atendiendo a las cifras del INEGI, son excesivamente bajos: 494 a nivel nacional entre 2012 y 2013 y 20 para el estado de Jalisco en el mismo lapso.

En enero de 2014, la Secretaría de Gobernación presentó la Estrategia Nacional Antisecuestro del presente gobierno, que tuvo 10 ejes rectores:

1. Coordinación y confianza entre las dependencias y el uso de inteligencia por encima de la fuerza.
2. Fortalecer capacidades operativas de las unidades antisecuestro en las entidades, en particular de las 10 con mayor incidencia del delito. Ello incluye su evaluación, capacitación y certificación; la homologación de protocolos; la adquisición de equipo tecnológico y de inteligencia; y el acompañamiento operativo con unidades de la Policía Federal y la PGR.
3. Trabajar con congresos locales y gobernadores para ajustar el marco jurídico, homologando criterios.
4. Conformar un sistema único de análisis de información que contenga la base nacional de datos criminales.
5. Iniciar una campaña en medios de comunicación que oriente sobre acciones de prevención y promueva la denuncia.
6. Diseño y puesta en marcha, a más tardar en marzo de 2014, de un protocolo único de atención ciudadana de secuestro.
7. Vigilar y evaluar permanentemente el comportamiento de todos los elementos que integran las unidades antisecuestro del país.
8. Impulsar en el sistema penitenciario un modelo de reclusión de secuestradores en módulos especiales en penales de alta seguridad.
9. Fortalecer los programas de atención a víctimas de secuestro para ofrecer apoyo integral.

13. Vid. Jiménez Ornelas, René A. e Islas de González Mariscal, Olga. *El secuestro. Problemas sociales y jurídicos*. 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, págs. 53 y 54.

10. Todas las acciones estarán sujetas a un programa de evaluación y seguimiento que hará la Coordinación Nacional Antisecuestro.¹⁴

Los 10 ejes de esta estrategia parecen razonables para combatir la impunidad, pero a la fecha no se conoce un ejercicio de evaluación de la misma.

Sin embargo, en su tercer informe de gobierno, el presidente Enrique Peña Nieto señaló que, a nivel nacional, el número de denuncias por el delito de secuestro bajó 30.9% en el primer semestre de 2015, en relación con el mismo periodo de 2014.¹⁵ Es probable que así haya ocurrido, pero ello no necesariamente indica que los secuestros disminuyeron en esa misma proporción. Recordemos que hay una cifra negra muy extensa y que, por tanto, un sinnúmero de secuestros nunca son denunciados. Una evaluación ulterior probablemente nos dirá si, en efecto, se ha dado una disminución de los secuestros de más alto impacto.

El mismo informe indica que la Policía Federal realizó diversas acciones para prevenir y combatir delitos de alto impacto y que, entre septiembre de 2014 a julio de 2015, se liberaron 585 víctimas de secuestro, se detuvo a 486 personas relacionadas con este tipo de delito y se desarticularon 65 organizaciones delictivas.¹⁶

En el plano local, el gobernador Aristóteles Sandoval señaló en su segundo informe de gobierno, que en 2014 se registraron 68.1% menos casos de secuestro en comparación con 2013, que se desarticularon 12 bandas de secuestradores y se consignó a 72 personas.¹⁷ Al igual que en el caso anterior, esta cifra puede ser cierta, pero tampoco implica necesariamente que los secuestros en la entidad hayan disminuido en esa misma proporción.

14. Sobre este particular véase la nota de prensa de Padilla Fajardo, Lizbeth: "México combatirá el secuestro con inteligencia y evaluación de unidades". CNN México. Disponible en Internet [citado 20/10/2015]: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/28/estrategia-antisecuestro-mexico-seguridad-pena-nieto-segob>

15. Vid. Peña Nieto, Enrique. *3er Informe de Gobierno. 2014-2015*. México, Presidencia de la República, 2015, pág. 87.

16. *Ibidem*, pág. 88.

17. Sandoval Díaz, Jorge Aristóteles. *Segundo Informe de Gobierno*. México, Gobierno del Estado de Jalisco, 2015, pág. 267.

Es probable que tanto las autoridades federales como locales estén, efectivamente, haciendo esfuerzos para combatir este delito, pero hace falta un ejercicio mayor para homologar las cifras y establecer criterios uniformes de medición. También hace falta más información y difusión y una estrategia contra el secuestro exprés, que es el que con mayor frecuencia se comete. En resumen: una estrategia contra la impunidad, que es el verdadero flagelo de nuestro sistema de justicia penal.

Capítulo IX

La tortura en México y en el estado de Jalisco

*Nauhcatzin T. Bravo Aguilar**

1. Marco Jurídico

Desde su nacimiento, el constitucionalismo mexicano ha hecho suya la defensa de la dignidad del hombre. Así, a partir de la llamada Constitución de Apatzingán de 1814 (la cual nunca entró en vigor como constitución de la nación) y su programa enarbolado en el documento denominado los Sentimientos de la Nación, pasando por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (en vigor hasta la fecha), los constituyentes apostaron por jerarquizar los derechos básicos de la persona humana. Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala al respecto lo siguiente:

Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

a) [...]

b) De los derechos de toda persona imputada:

* Profesor-Investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara y líder del Cuerpo Académico Consolidado Derechos Humanos y Estado de Derecho de la misma Casa de Estudios.

- i. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;
- ii. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;
- iii. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el ministerio público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.

Desde su promulgación, la Constitución federal de 1917 estableció la jerarquía normativa en el artículo 133, concediendo rango supremo a “todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado”. Sin embargo, por casi una centuria el texto de la cláusula de supremacía constitucional contenida en este numeral no permitió que se estableciera con claridad el nivel en el que se ubicaban los tratados internacionales con relación a la propia Constitución y la legislación federal ordinaria.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, considerada una de las más importantes desde 1917, brinda claridad al respecto y permite establecer con certeza que tanto la Constitución federal como los tratados internacionales en materia de derechos humanos comparten un mismo rango jerárquico, introduciendo a su vez conceptos normativos fundamentales como los principios de interpretación conforme y pro persona, sobre los cuales no se abunda más por los alcances propios de este trabajo.

Con relación a Jalisco, la Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanos o Degradantes del estado de Jalisco, promulgada el 26 de marzo de 2015, dejó sin efecto la Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura, promulgada en 1993. La ley vigente sobre tortura en Jalisco introduce elementos importantes para erradicar su práctica en el estado. De acuerdo a la fracción IV del artículo 2, la tortura se define de la siguiente manera:

Tortura: todo acto u omisión por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica. No se considera tortura, los sufrimientos físicos o mentales que sean consecuencia de sanciones penales, medidas incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad, siempre que exista proporcionalidad en el uso de la fuerza y no se encuentren dentro de las prohibidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, la legislación aplicable o los criterios emitidos por el Poder Judicial.

Esta ley hace referencia directa a la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Jalisco (CEDHJ), subrayando la obligación, en primer término, de sus servidores públicos de denunciar cualquier tipo de violación de derechos humanos de la que se enteren, así como la del propio organismo de investigar aquellos hechos de los que conozca.

A diferencia del ordenamiento jurídico anterior, el actual dedica un capítulo completo a las políticas de prevención de las prácticas de tortura en el estado. Al respecto, detalla aquellas acciones tendentes a generar una cultura contra este tipo de prácticas a través de la promoción de los derechos humanos, fomentando su respeto mediante cursos, eventos, capacitación de servidores públicos, así como la orientación y asistencia de la sociedad, todo ello a efecto de respetar, proteger y garantizar las máximas del hombre, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De igual forma, la norma referida obliga a la Fiscalía General del Estado, a sus dependencias, así como a las corporaciones de seguridad pública municipales a establecer protocolos de actuación, “campañas de sensibilización y difusión, manuales, capacitaciones y cualquier otro mecanismo idóneo, para prevenir, sancionar y erradicar la tortura”. Al respecto, la ley establece que los protocolos emiti-

dos por la Fiscalía General del Estado serán vinculatorios para todos los cuerpos de seguridad pública.

En cuanto a los organismos de protección de derechos humanos, dicha ley refuerza las facultades concedidas a estos organismos conforme a lo siguiente:

- I. Visitar e ingresar a los centros de detención;
- II. Visitar e ingresar a todas las instituciones públicas en los que se encuentren personas privadas de libertad;
- III. Emitir recomendaciones para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, dirigidas a las dependencias e instituciones públicas o privadas; y
- IV. Dar seguimiento a sus recomendaciones para que, en su caso, éstas sean cumplidas en un plazo razonable por parte de las autoridades, en términos de la legislación aplicable.

Cabe resaltar que en materia de investigación de la tortura, la norma citada también dedica un capítulo para detallar su procedimiento. En este sentido, la institución del Ministerio Público asume la responsabilidad oficiosa, por sí o por denuncia, de investigar cualquier hecho en el que presuntamente se hayan cometido actos de tortura y, en su caso, ejercer la acción penal. La omisión de esta responsabilidad conlleva la sanción correspondiente en términos de la ley en materia de responsabilidades de los servidores públicos, sin menoscabo de las sanciones que establezca el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. En todo caso, la observancia del Protocolo de Estambul será obligatoria para todas las autoridades y particulares involucrados en la investigación y documentación de la tortura.

En contraste con la normativa anterior, la actual en vigor prevé la reparación del daño para las víctimas de tortura, para lo cual se estará a lo dispuesto en la ley de la materia en el estado de Jalisco. Para esos efectos, es suficiente la denuncia de tortura ante las autoridades de procuración o impartición de justicia o a las de protección de los derechos humanos, a efecto de que cualquier persona que evidencie un daño a su integridad física o mental, producto de los hechos denunciados, tenga acceso a medidas de ayuda inmediata de emergencia, lo que incluye atención médica y psicológica de urgencia y medidas de protección a la seguridad de su persona.

2. La tortura en México

De acuerdo a los informes de los principales organismos gubernamentales internacionales y de la propia Organización de las Naciones Unidas, la tortura en México continúa siendo una práctica recurrente por parte de instituciones policiacas y procuradurías estatales o fiscalías. Human Rights Watch en su Informe Mundial 2015, capítulo México, sostiene:

Es común que en México se practiquen torturas para obtener información y confesiones bajo coacción. En general, las torturas se aplican durante el período entre que las víctimas son detenidas arbitrariamente hasta que son puestas a disposición de agentes del Ministerio Público, en el cual a menudo son mantenidas incomunicadas en bases militares u otros centros de detención ilegales. Las tácticas más frecuentes incluyen golpizas, simulacros de ahogamiento, descargas eléctricas y tortura sexual. Muchos jueces aún admiten confesiones obtenidas mediante tortura, a pesar de que existe una prohibición.

Por su parte, Amnistía Internacional¹ sostiene que en los últimos diez años las quejas por tortura en México han aumentado hasta 600% y que a pesar de este repunte, sólo existen siete sentencias condenatorias entre 2005 y 2013. A decir de Perseo Quiroz, director Ejecutivo de Amnistía Internacional México, un factor clave en la reproducción de prácticas de tortura es la impunidad imperante en el sistema de justicia mexicano.

En torno a la impunidad en México, el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein,² ha sostenido que las cifras de violaciones a derechos humanos en México “son simplemente impactantes” tratándose de un país que no está envuelto en un conflicto armado. El Alto Comisionado sostiene que “la combinación de miedo, ambición e impunidad crónica es potente y millones de

-
1. *La Jornada Jalisco*. Han aumentado 600% quejas por tortura en México: AI. México, 15 de junio de 2015. Recuperado de: <http://lajornadajalisco.com.mx/2015/06/han-aumentado-600-quejas-por-tortura-en-mexico-ai/>
 2. *El Economista*. México vive miedo e impunidad crónicos, dice el alto comisionado. México, 07 de octubre de 2015. Recuperado de: <http://eleconomista.com.mx/2015/10/07mexico-vive-miedo-e-impunidad-conicas-dice-alto-comisionado> Los párrafos subsiguientes se apoyan en esta fuente.

personas están sufriendo este coctel venenoso que una vez fraguado es difícil de eliminar”.

Para ilustrar lo anterior, el mismo funcionario de la ONU refiere que entre diciembre de 2006 y octubre de 2015 se han registrado 151,233 personas asesinadas y que de 2007 a 2015 han desaparecido por lo menos 26,000 “y prácticamente nadie ha sido condenado por esos crímenes”. Al Hussein sostiene que de acuerdo a estadísticas oficiales, 98% de los crímenes cometidos en México quedan sin resolver y que la mayoría de ellos no son investigados propiamente. Sin soslayar el impacto que tiene la delincuencia organizada en materia de violencia en este país, el Alto Comisionado señala que “muchas desapariciones forzadas, actos de tortura y ejecuciones extrajudiciales presuntamente han sido llevadas a cabo por autoridades federales, estatales y municipales, incluyendo la policía y algunas partes del Ejército, ya sea actuando por sus propios intereses o en colusión con grupos del crimen organizado”.³

Se trata de crímenes de *lesa humanidad* de cuya comisión no escapa Jalisco, como se verá a continuación.

3. La tortura en el estado de Jalisco

Conforme a los informes anuales que rinde el organismo público protector de los derechos humanos de Jalisco a lo largo de sus veinte años de vida, las autoridades que recurrentemente son señaladas como aquellas que cometen actos de tortura son las relacionadas con la seguridad (tanto a nivel estatal como municipal), así como con la procuración de justicia. Así, en el Informe 2012,⁴ la CEDHJ sostiene que “se recibieron quejas en las que se reclamó la aplicación de tortura”, pero en muchos de los casos no fue posible demostrar la participación de oficiales de la policía investigadora en dichos actos, no obstante que se agotaron todas las investigaciones. Dicho informe destaca, sin embargo, que es reiterado el reclamo en contra de ser-

3. *Ibidem*.

4. Comisión Estatal de Derechos Humanos, XX Aniversario, CEDHJ, VI Informe Anual; Jalisco, México, 2012. Recuperado de: http://cedhj.org.mx/informes/VI_informe.pdf. Los siguientes párrafos refieren información de este documento.

vidores públicos de la policía investigadora por prácticas violatorias de los derechos humanos de los detenidos, tales como la colocación “de bolsas de plástico en la cabeza”, con lo cual les provocan asfixia, vómito o pérdida momentánea del conocimiento, o en otros casos mediante la coacción física o psicológica, lo que realizan para obligarlos a firmar actas ministeriales en las que los inculpan de cometer los delitos que se les imputan.

De acuerdo al Informe 2012 de la CEDHJ, para atender las doce regiones en que se divide administrativamente el estado, este organismo ha impulsado gradualmente un programa de regionalización que tiene como propósito acrecentar su presencia en los municipios del estado. En 2007, la CEDHJ contaba con sólo cinco oficinas regionales y para 2015 ya eran nueve. El funcionamiento de estas oficinas tiene sustento en el artículo 9° de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos: son el enlace del organismo con los municipios apartados de la zona metropolitana, y en la práctica se convierten en microdefensorías que no sólo tramitan quejas sino que además cumplen funciones ejecutivas, de capacitación, y de vinculación con la sociedad civil.

De acuerdo al Informe 2013 de la CEDHJ,⁵ las autoridades que acumularon mayor número de quejas fueron igualmente aquellas relacionadas con seguridad y procuración de justicia, y se ha requerido a los superiores jerárquicos que, independientemente de los procedimientos internos que se les instruya a sus subordinados que cometan violaciones a los derechos humanos, se les sancione administrativamente y se impongan cambios en las prácticas administrativas o mecanismos de control para evitar futuros abusos.

Este informe detalla que al igual que en 2012, en 2013 existieron quejas de personas que denunciaban haber sufrido tortura física y moral a manos de agentes de la policía investigadora, pero no en todas se demostró tal hecho. Sin embargo, en los casos demostrados de tortura, dichas prácticas envuelven actos cometidos en contra de detenidos constitutivos de delitos considerados en la ley penal como graves. Dichas prácticas comprenden desde el sometimiento a vio-

5. Comisión Estatal de Derechos Humanos, VII Informe Anual; Jalisco, México, 2013. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/informes/7INFORME.pdf>. Los siguientes párrafos refieren información de este documento.

lencia física y psicológica, así como la colocación de bolsas de plástico en la cabeza para provocar asfixia con la intención de obligarlos a firmar declaraciones ministeriales que en los hechos constituyen confesiones. La tortura que se ejerce para doblegar la voluntad de las personas detenidas en los casos denunciados, causó en los detenidos vómito o pérdida momentánea del conocimiento, siendo que en algunos casos pudieron haber derivado en muerte.

En 2014,⁶ la CEDHJ informó que el mayor número de quejas por violaciones de derechos humanos fueron igualmente contra servidores públicos de la Fiscalía General del Estado (antes Procuraduría General de Justicia y Secretaría de Seguridad Pública del Estado). Entre los diez conceptos de violación de derechos fundamentales que más se reclamaron están el ejercicio indebido de la función pública y allanamiento de morada. Entre los servidores públicos de la Fiscalía General que acumularon mayores reclamos por violaciones de derechos humanos están los agentes del Ministerio Público y oficiales de la Policía Investigadora del estado, personal del Comisionado de Seguridad Pública del estado, servidores públicos de la Fuerza Única Metropolitana y de la Fuerza Única Regional.

De acuerdo a este informe, las quejas más frecuentes en contra de fiscales y personal a su cargo han sido por:

1. Dilatar con exceso la integración de averiguaciones previas a sus cargos.
2. Violación al derecho de petición al negar información o la expedición de copia de actuaciones o evidencias que obran en las indagatorias.
3. Impedir a los detenidos que los representen abogados particulares, asignándoles a los de oficio.
4. Trato indigno o prepotente, ofensas y amenazas a acusados y ofendidos.
5. Por golpear a detenidos.

Entre las violaciones a los derechos humanos perpetradas por dichos servidores públicos, la CEDHJ documentó violaciones a la legalidad y

6. Comisión Estatal de Derechos Humanos, 8 Informe Anual; Jalisco, México, 2014. Recuperado de: http://cedhj.org.mx/informes/Informe_2014.pdf. Los siguientes párrafos refieren información de este documento.

seguridad jurídica al negar a los detenidos la asistencia de abogados particulares, trato indigno o prepotente, ofensas, amenazas y lesiones tanto a acusados y a ofendidos. Cabe resaltar que de acuerdo al informe mencionado, en 2014 se presentaron veinticuatro quejas por tortura y se emitieron siete recomendaciones.

Con relación a los servidores públicos de la policía investigadora del estado, de la Comisaría de Seguridad Pública del Estado, de la Fuerza Única Metropolitana y de la Fuerza Única Regional, los reclamos más comunes son por violaciones a los derechos humanos que a continuación se detallan:

A la vida (homicidios), a la libertad (detenciones arbitrarias y violación sexual), a la integridad física y psicológica (golpes, lesiones y tortura física o psicológica), a la privacidad (allanamientos), a la propiedad (robos), y simultáneamente con todas ellas, a la legalidad y seguridad jurídica (abuso de autoridad) por exceso o defecto en el cumplimiento de la función pública.

En este sentido, la CEDHJ no ha sido omisa en advertir a dichas autoridades sobre las implicaciones que la ominosa violación a los derechos humanos provoca en materia de impartición de justicia, impunidad y quebrantamiento de la confianza de la sociedad en las instituciones democráticas, ya que dichas prácticas han hecho que varios jueces absuelvan penalmente de responsabilidad a acusados, cuando se demuestra que su declaración ministerial se obtuvo por medio de la tortura física o psicológica. A efecto de prevenir este círculo vicioso, la CEDHJ ha propuesto lo siguiente:

- a) El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, pero que éstas actuarán bajo la conducción y mando de aquél en ejercicio de esta función. Resultando que en la práctica los fiscales se limitan a girar oficios de investigación, presentación o detención de acusados, dejando que los oficiales policiales bajo su mando realicen investigaciones e interrogatorios a los detenidos, presentados y testigos, surgiendo en estos casos los abusos, puesto que no utilizan métodos técnicos, científicos y profesionales en la investigación de hechos delictivos, limitándose en varias ocasiones a golpearlos o torturarlos física o psicológicamente para que confiesen los hechos que se les imputan, los hayan cometido o no. Este tipo de acciones debe desaparecer, para ello es recomendable ordenar a los fiscales que estén en las presentaciones o detenciones de acusados; así como desahogar directamente los interro-

- gatorios y todas las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos indagados, con el apoyo de los policías.
- b) Se ordene expresamente a los mencionados elementos policiales que omitan realizar detenciones arbitrarias, golpear y torturar física y psicológicamente a los detenidos o presentados, allanar domicilios, incurrir en violaciones sexuales, robo o cualquier otro delito, y en general, abusar de su autoridad por exceso o defecto en el cumplimiento de su funciones.
 - c) Se atiendan en su totalidad y con prontitud las diversas quejas de los particulares que denuncien prácticas ilegales e irregulares de los referidos cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia, así como las recomendaciones, pronunciamientos y propuestas de conciliación que planteé esta Comisión, procediendo al cumplimiento cabal de las mismas. Con ello se daría credibilidad y veracidad a los ciudadanos respecto del actuar legal, honesto, justo e imparcial de los funcionarios de la Fiscalía, al sancionar administrativa y penalmente al servidor público responsable de abusos.
 - d) Se instalen cámaras de video con audio al frente de las patrullas en que circulan los oficiales de la Policía Investigadora del Estado, de la Comisaría de Seguridad Pública del Estado, de la Fuerza Única Metropolitana y de la Fuerza Única Regional, instruyéndolos para que todas sus actividades, incluidas detenciones e interrogatorios, las practiquen frente a las mismas para que queden documentadas.
 - e) Periódicamente se impartan cursos de criminalística, criminología y de respeto y protección de derechos humanos a dichos policías, como herramienta laboral para realizar sus funciones con conocimientos y métodos legales y profesionales.
 - f) Previo a una detención u orden judicial de cateo, que los fiscales investiguen con métodos científicos y profesionales la certeza de los hechos denunciados en llamadas anónimas por supuestos delitos, pues se ha documentado infinidad de quejas por allanamientos en los que no se demostraron los ilícitos denunciados.
 - g) Se han documentado algunos suicidios dentro de los separos o celdas y visitadurías generales de las oficinas centrales de la Fiscalía General del Estado, por lo que es recomendable que en todas las celdas para internos, con atención especial las destinadas a menores de edad, mujeres y adultos mayores, se instalen cámaras de circuito cerrado y se monitoreen permanentemente para evitar esos hechos; también es recomendable que a los alcaides se les ordene realizar continuos recorridos de vigilancia a las celdas y den parte inmediata a los respectivos fiscales del actuar o condiciones irregulares de los detenidos, para evitar que se autoagredan; y se imparta a los alcaides cursos de atención a detenidos, actuación para evitar suicidios y primeros auxilios, entre otros.
 - h) Un reclamo repetitivo es que en muchos operativos de los oficiales policiales, dependientes de la Fiscalía General del Estado, que se cubren el rostro y tapan los números oficiales y las placas de circulación de sus patrullas para

no ser identificados, por lo que se recomienda que se ordene suprimir dichas prácticas que, además de ser irregulares y propiciar abusos, atropellan el derecho a la legalidad y seguridad jurídica de la ciudadanía en general.

- i) La Fiscalía General del Estado debe capacitar a sus policías sobre el uso de la fuerza y armas de fuego para evitar que incurran en agresiones físicas innecesarias hacia ciudadanos, pues si bien las corporaciones policiales cuentan con protocolos de actuación en los que se pide a sus oficiales que actúen de acuerdo a los estándares internacionales, hay vacíos legales que no aseguran que estos se pongan en práctica en la realidad.

El informe 2014 resalta que con la creación de la Fuerza Única se incrementaron considerablemente las quejas en contra de elementos de dicha corporación policial, subrayando que la mayoría de los operativos los ejecuta en vehículos en los que se obstaculiza la visión de placas de circulación y números oficiales. Por otra parte, en muchos casos se reclama el allanamiento de domicilios sin contar con orden judicial y que a sus moradores los amenazan, intimidan, golpean, torturan, abusan sexualmente y roban sus pertenencias. Dichas prácticas vulneran el Estado de derecho y de igual forma crean zozobra y desconfianza en la población en contra de las corporaciones policíacas, ya que en ocasiones es imposible distinguir entre la presencia de las fuerzas del orden y grupos de la delincuencia organizada.

Si se revisa el fenómeno de la tortura y su atención por parte de la CEDHJ a partir del inicio de la gestión del doctor Felipe Álvarez Cibrián hasta la fecha, los números son los siguientes.

Tabla 1
Administración actual (2007-2014)

| Año | Recomendaciones | Quejas |
|------------|------------------------|---------------|
| 2007 | 3 | 82 |
| 2008 | 8 | 14 |
| 2009 | 0 | 31 |
| 2010 | 3 | 16 |
| 2011 | 3 | 8 |
| 2012 | 3 | 10 |
| 2013 | 3 | 5 |
| 2014 | 7 | 24 |
| Total | 30 | 190 |

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, Informes 2007-2014.

Con relación al mismo fenómeno, durante administraciones anteriores a partir de 1998, la CEDHJ tuvo el siguiente desempeño:

Tabla 2
Administraciones anteriores (1998-2006)

| Año | Recomendaciones | Quejas |
|-------|-----------------|--------|
| 1998 | 2 | 10 |
| 1999 | 2 | 3 |
| 2000 | 2 | 3 |
| 2001 | 2 | 43 |
| 2002 | 1 | 161 |
| 2003 | 0 | 162 |
| 2004 | 3 | 153 |
| 2005 | 0 | 128 |
| 2006 | 1 | 150 |
| TOTAL | 13 | 813 |

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, Informes 1998-2006.

Es necesario señalar que derivado de la recomendación 30/2015 (emitida por la CEDHJ en un paquete de cuatro recomendaciones por tortura en 2015), por primera vez en la historia de Jalisco y muy probablemente de México, el juez mixto de primera instancia de Tala, Jalisco, dictó sentencia por tortura en contra de policías de ese municipio. De acuerdo al boletín de prensa 95,⁷ de fecha 25 de septiembre de 2015, emitido por la CEDHJ, el comandante Ricardo Uribe Navarro y el policía de línea, José Luis Vela Díaz, miembros de la policía de la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Tala, detuvieron ilegalmente a un hombre acusado de robar elotes. Ambos uniformados ingresaron al presunto ladrón a una habitación de los separos municipales, conocida como “Celda de la Verdad”,

7. Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Boletín 95: Dirige la CEDHJ cuatro recomendaciones por tortura, Jalisco, México, 2015. Recuperado de: http://cedhj.org.mx/bolsep2015_95.asp. También véase: López Dóriga Digital, Emiten primer sentencia por tortura en Jalisco, Policías del Municipio de Tala sentenciados por torturar a un hombre acusado de robo, México, 2015. Recuperado de: <http://lopezdoriga.com/nacional/emiten-primer-sentencia-por-tortura-en-jalisco/>.

donde fue torturado. Producto de la tortura, el inculpado salió de la habitación con los brazos fracturados y contusiones de tercer grado en el tórax, lesiones que terminaron con su vida. La familia de esta persona presentó en octubre de 2014 una denuncia por los delitos de tortura y homicidio.

Por otra parte, a principios de agosto de 2015 y derivado de las recomendaciones 23/2014 y 24/2014 de la CEDHJ,⁸ por primera vez en la historia de la procuración de justicia en Jalisco, la Fiscalía General del Estado ordenó el inicio de averiguaciones previas en contra de quince agentes de la policía investigadora por su presunta participación en actos de tortura.

La recomendación 23/2014, tiene como origen la queja interpuesta por una mujer, quien aseguró que el 4 de octubre de 2013, policías investigadores allanaron su tienda de abarrotes, acto en el que golpearon y se llevaron a sus hijos, mientras supuestamente indagaban un secuestro. En la fiscalía sus hijos fueron golpeados y señalados por delitos como secuestro, venta de droga y violación. De acuerdo al dicho de la madre, ella y su hijo menor abandonaron la fiscalía después de que fueron amenazados, su hijo mayor de edad fue consignado. Al llegar a su domicilio se percataron de que lo habían saqueado, al igual que su negocio. La fiscalía general informó que se abrieron averiguaciones previas contra doce policías investigadores y se iniciaron sus procedimientos administrativos.

Con relación a la recomendación 24/2014, emitida con motivo de la queja presentada por una mujer el 11 de septiembre de 2014 en contra de agentes investigadores, los hechos tienen que ver con el arresto del esposo en Santa Elena de la Cruz, Jalisco. De acuerdo al dicho de la quejosa, los policías investigadores presuntamente torturaron a su marido mediante descargas eléctricas en los testículos e introduciéndole un objeto en el ano para que se declarara confeso de un homicidio. Finalmente, a este hombre se le consignó por homicidio. Aunque los policías negaron haber violado los derechos del hombre, los peritos forenses emitieron dictamen en el que se acredi-

8. *El Informador*. Fiscalía admite recomendaciones por tortura, Jalisco, México, 2015. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/607499/6/fiscalia-admite-recomendaciones-por-tortura.htm>. Los siguientes párrafos encuentran apoyo en este documento.

taron lesiones producto de presuntas prácticas de tortura. La fiscalía general abrió las averiguaciones correspondientes contra los tres elementos policiacos que presuntamente participaron en los hechos.

4. A manera de conclusiones

La tortura es uno de los actos del ser humano que más degrada la dignidad humana. A través de la historia del hombre, la lucha por erradicar estas prácticas ha sido ardua. No obstante, es indudable que aún queda un largo camino que recorrer. México enfrenta uno de sus momentos históricos más complejos en materia de seguridad, lo que representa sin duda una amenaza a los derechos humanos.

Conforme la inseguridad ha crecido, parece que las instituciones democráticas dedicadas a combatirla se han achicado. El desbordamiento de ejecuciones, desapariciones, secuestros, tráfico de drogas ilícitas, armas y personas, delitos patrimoniales, entre otros, acrecienta también la tendencia gubernamental por resolver el gran reto de la seguridad debilitando el Estado de derecho.

El Estado de Derecho, como la democracia, comparten un pilar común y fundamental para su real eficacia: los derechos humanos. Un Estado de derecho en el que las máximas del hombre no son respetadas, equivale a un estado que no se rige por las normas que deben circunscribir su actuación. De igual forma, una democracia sin el ejercicio pleno de los derechos humanos por parte de sus habitantes no es concebible.

Por ello, tanto los señalamientos del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de la ONU, vertidos en su informe sobre su misión a México entre el 21 de abril y el 02 de mayo de 2014; así como las puntualizaciones que sobre su visita a este país realizó Rose-Marie Belle, Comisionada Presidenta de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, deben valorarse en su justa medida.

Un informe serio sobre la vigencia de los derechos humanos en un país determinado representa en gran medida un balance sobre la calidad del Estado de derecho y la democracia en esa nación. Por otra parte, es en el ámbito de la justicia penal donde se pone a prueba con mayor rigor la vigencia real de los derechos humanos de una

persona y, por otra parte, es en este mismo ámbito en el que los valores más preciados del individuo se ponen en juego, es decir, la libertad y en algunos países, la vida. Por ello, la efectividad de los derechos humanos en este ámbito representa sin duda una muestra muy importante de la fortaleza institucional derivada de un Estado de derecho sólido y una democracia sustantiva vigorosa.

Jalisco, como parte de la geografía política mexicana, no es ajeno a los grandes retos que la nación enfrenta. Al ser la tortura “una práctica generalizada” —utilizando la expresión del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes ONU—: se encuentra lo mismo en el norte, que en el centro o sur del país. De igual forma, como sucede a nivel federal, esta reprobable práctica se realiza fundamentalmente por servidores públicos vinculados a la seguridad pública y a la procuración de justicia en Jalisco.

Sin embargo, y a pesar de los grandes esfuerzos que se tiene que hacer aún en la materia, 2015 cierra como un año en el que se han fijado nuevos estándares para el combate a la tortura. La recientemente promulgada ley en contra de la tortura en Jalisco aporta nuevas herramientas para hacer más realizable la erradicación de estas prácticas y, por otra parte, resarcir a la víctima que las sufre. De igual forma, es remarcable que por primera vez en la historia de la fiscalía general, se han abierto averiguaciones previas en contra de policías investigadores presuntamente perpetradores de actos de tortura, persiguiéndoseles penalmente por este delito y no por lesiones, como generalmente se hacía. No se puede dejar de mencionar que por primera vez en la historia de Jalisco —y muy probablemente de México— un juez de primera instancia en Jalisco, haya dictado sentencia por tortura en contra de policías municipales, como resultado de la recomendación 30/2015 emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

3

Derechos humanos y grupos vulnerables

Capítulo X

Situación de la tortura en el estado de Jalisco (2001-2015)¹

Faride Assad Gómez*

Introducción

Al igual que el resto de las democracias,² México no ha logrado erradicar la abominable y sistemática práctica de la tortura que, a decir del ex ministro de la Suprema Corte de Justicia Juan Silva Meza, se caracteriza por una realidad doble: tiene un marco jurídico robusto y a la vez es una práctica cotidiana.³

A pesar de contar desde 1993 con una ley que prohíbe la tortura, Jalisco no ha logrado erradicarla, reflejando así la realidad mexicana. A partir de 2015, sin embargo, en el contexto nacional de una crisis de derechos humanos evidenciada, entre otros, por el caso

* Faride Assad es egresada de la Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO. Las opiniones presentadas en este artículo reflejan únicamente la opinión de la autora y no la de institución alguna.

1. Contribución basada en hallazgos de la investigación realizada para la Tesis de obtención de grado de Maestría en Política y Gestión Pública del ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara.
2. En el año 2011, un estudio realizado sobre 107 países democráticos demostró que 40 de ellos torturaban frecuentemente a sus ciudadanos y que otros 41 la utilizaban de manera ocasional, mientras que tan solo 26 no la aplicaron. Véase: Chilton, A. S., y Versteeg, M. (2014). *The Inefficacy of Constitutional Torture Prohibitions*. EUA: University of Chicago Coase-Sandor Institute for Law & Economics Research Paper, (712).
3. Animal Político (9 de diciembre de 2014). Suprema Corte presenta protocolo contra la tortura. *Animal Político*. <http://www.animalpolitico.com/2014/12/corte-presenta-protocolo-contra-la-tortura/>

Ayotzinapa, y sobre todo bajo el marco de una nueva ley aprobada en marzo de ese año, el gobierno de Jalisco parece estar dando pequeños pero significativos pasos en el combate a la tortura, como la apertura de las primeras averiguaciones previas y la emisión de la primera sentencia al respecto. Aunque simbólicos, estos cambios pudieran evidenciar la existencia de una voluntad política que no se vio en las dos administraciones pasadas. Al margen de hacer un análisis jurídico, a continuación se exponen los principales datos que permiten conocer cómo ha sido la tortura en el estado y qué se ha dicho sobre la misma.

Para ello, se analiza brevemente la situación de la tortura en Jalisco desde un punto de vista político-discursivo. La información que se muestra a continuación presenta los hechos y el discurso sobre tortura en las administraciones de Francisco Javier Ramírez Acuña (1º marzo 2001-28 febrero de 2007),⁴ Emilio González Márquez (1º marzo 2007-28 febrero 2013) y Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (1º marzo 2013- al 30 septiembre 2015).

1. Contexto sociopolítico

Francisco Javier Ramírez Acuña se convirtió en gobernador de Jalisco el 1º de marzo de 2001, el segundo gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) que ha regido en el estado. Al asumir el poder, el nuevo gobierno enfrentó la presión de mejorar las condiciones de seguridad en el estado manteniendo un ambiente de paz y estabilidad.⁵ Ese fue uno de los objetivos principales de su administración, durante la cual el sector empresarial incrementó su poder e injerencia y se convirtió a su vez en el principal grupo de presión para el gobierno panista.⁶ De esta presión por dar buenos resultados en seguridad, y de lo que algunos autores llaman el “estilo personal

4. Si bien Ramírez Acuña pidió licencia de la gubernatura a partir del 21 de noviembre de 2006, para fines de este análisis se considerará el interinato de poco más de tres meses de Gerardo Octavio Solís como parte del sexenio de Ramírez Acuña.

5. Arellano, A. (2008). *Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco*. Desacatos (26), 119-134.

6. *Idem*.

de gobernar” de Ramírez Acuña, derivaron graves violaciones de derechos humanos.⁷ Posteriormente, en noviembre de 2006, Ramírez Acuña se convirtió en secretario de Gobernación del presidente Felipe Calderón Hinojosa, quedando como gobernador interino su ex procurador y entonces secretario general de gobierno, Gerardo Octavio Solís.

Emilio González Márquez, del mismo partido que su antecesor, asumió el poder el 1º de marzo de 2007. Uno de los principales proyectos de su administración fue la organización de los Juegos Panamericanos de 2011 que, en conjunto con sus objetivos presidenciales, marcaron su administración.⁸ Durante su sexenio se dieron en el país importantes avances en materia de derechos humanos, como la reforma penal que establece el Sistema Penal Acusatorio en 2008 y la reforma en materia de derechos humanos en 2011. También durante su gestión, el presidente Felipe Calderón declaró la “guerra contra el narcotráfico”, generando impactos en la situación de seguridad y derechos humanos a nivel federal y estatal que aún persisten. En 2008, el Subcomité para Prevenir la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (SPT) de la Organización de Naciones Unidas visitó Jalisco, dando cuenta de la existencia de dicha práctica.

En 2013, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) regresó a la gubernatura del estado tras 18 años de administraciones estatales panistas. Poco después de tomar posesión el 1º de marzo, avalado por el Congreso del Estado, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz decidió modificar el modelo policial para fusionar la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Estado convirtiéndolas así en la Fiscalía General del Estado (FGE). Además, creó una Fiscalía de Derechos Humanos al interior de la FGE. El 26 de marzo de 2015 el Congreso del Estado aprobó un nuevo marco normativo, la Ley Estatal para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos y Degradantes (LEPSERT), actualmente vigente.

7. *Idem*, p. 125.

8. Entrevista a activista. 11 de noviembre de 2015.

2. Concepto y métodos de tortura

En concordancia con el artículo 2 de la LEPSERT, por tortura se entiende:

[...] todo acto u omisión por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia.⁹

Los métodos de tortura utilizados actualmente en el estado son a menudo los mismos que los utilizados desde marzo de 2001. Sin embargo, un activista local que documenta casos de tortura¹⁰ mencionó que se está incrementando el uso de la tortura psicológica para intimidar a las víctimas.

En cuanto a los métodos de tortura física más frecuentemente utilizados, destacan:

Tabla 1
Métodos de tortura más frecuentes

| | |
|----------------------------|---|
| Tortura física | Golpes en estómago, costillas, espalda, cara, patadas en pecho, asfixia con bolsa de plástico, asfixia con agua mineral en la nariz (conocida como “tehuacanazo”), toques eléctricos (principalmente en áreas genitales), golpes con objetos (incluyendo tablas) y mantenerlos inmovilizados mientras se les tortura. |
| Tortura psicológica | Amenazas de muerte, amenazas con lastimar a su familia, negación a permitirles hacer sus necesidades básicas, técnicas para infundir miedo, como intimidación con perros agresivos. |

Fuente: elaboración propia con base en página web de la CEDHJ y entrevista.¹¹

9. “Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica”. Ley para Prevenir, Sancionar, Erradicar y Reparar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles e Inhumanos o Degradantes del Estado de Jalisco. (2015).

10. Entrevista a activista, 11 de noviembre de 2015.

11. *Idem*.

La tortura está a menudo relacionada con violaciones de derechos humanos como la detención arbitraria y la desaparición forzada.¹² En Jalisco, las víctimas a menudo denunciaron haber sido detenidas por encapuchados y después llevados a casas de arraigo, conocidas como “casas de tortura”, si bien también ocurrieron en centros de detención de las autoridades municipales, estatales y federales.

De los casos documentados de tortura revisados para este análisis, se observa que en Jalisco la tortura tiene la finalidad de obtener información o una confesión, castigo o sanción, así como método de intimidación.

3. Caracterización de la tortura en el estado de Jalisco

Entre marzo de 2001 y septiembre de 2015, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Jalisco (CEDHJ) registró 1,134 quejas por tortura en Jalisco. Para contextualizar esta cifra, es necesario primero referenciar la opinión de las autoridades al respecto. El análisis del discurso suele reflejar cómo conciben los actores relevantes la situación de la tortura y, en algunos casos, dar indicios o no de voluntad política.

3.1. Discurso del gobierno

La investigación realizada indica que el discurso del gobierno del estado, particularmente el de los gobernadores y del procurador, ha variado significativamente en las tres últimas administraciones.

Francisco Ramírez Acuña manejó un discurso enfocado en la necesidad de seguridad y paz, evidente en sus declaraciones públicas y en su Plan Estatal de Desarrollo. Su gobierno fue conocido por su “mano dura” y, de acuerdo a estudiosos del tema, durante esta administración la tortura fue “solapada y tolerada e incluso alentada,

12. Méndez, J. (2014). *Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes*, Juan E. Méndez. Asamblea General de las Naciones Unidas. Recuperado de: http://sintortura.mx/wp-content/uploads/2015/03/A_HRC_28_68_Add_3_SPA.pdf.

bajo la consigna de que el fin justifica los medios”.¹³ Así, por ejemplo, las declaraciones del gobernador un día después de los hechos del 28 de mayo de 2004¹⁴ buscaron calificar a los manifestantes como violentos provocadores y perturbadores de la paz.¹⁵ El gobierno de Ramírez Acuña no cumplió con las recomendaciones de la CNDH emitidas por dichos acontecimientos y se negó a firmar el Protocolo de Estambul.

En contraste, el contexto político y de derechos humanos que se vivió a nivel nacional durante el gobierno de González Márquez jugó un papel importante en su discurso, que denotó una concientización sobre la importancia del respeto a los derechos humanos que no se había visto en la administración anterior, como el hecho de suscribirse el Protocolo de Estambul en 2012. Sin embargo, sus esfuerzos por minimizar, disfrazar e incluso llegar a negar la existencia de la práctica de la tortura contrastaron significativamente con la realidad.¹⁶

Por su parte, Sandoval Díaz adoptó totalmente el discurso del respeto a derechos humanos y combate a la tortura y de las acciones del gobierno al respecto (refiriéndose principalmente a capacitaciones a servidores públicos). A pesar de esto, públicamente el gobernador ha hablado poco sobre tortura: de 608 discursos¹⁷ que ha dado desde que comenzó sus funciones hasta el 31 de agosto de 2015, ha mencionado la tortura en un total de tres ocasiones, de las cuales dos fueron en eventos de la CEDHJ.¹⁸ A partir del cambio de fiscal general el 9 de julio de 2015, se ha notado un cambio discursivo importante desde el gobierno del estado, aunque principalmente emitido por el fiscal general y no por el gobernador.

13. Regalado, J. y Moloeznik, M. P. (2007), *Derechos humanos y alternancia política (1993-2006)*. *El caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*. CIESAS, Jalapa, México: Universidad Veracruzana, p. 63.

14. Cuando autoridades estatales y del municipio de Guadalajara detuvieron a 120 personas que se manifestaban en el marco de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea y se documentaron 19 casos de tortura (véase p. 14).

15. Ceja, J. (2007). Alternancia política y criminalización de los movimientos sociales en México. 28 de mayo en Guadalajara, *Espiral*, 13 (39). 77-108. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13803903>.

16. CEPAD (2010). *Análisis de la tortura en Jalisco 2000-2009*. Guadalajara, México.

17. Sin contar con las menciones en los informes de gobierno.

18. Página web del gobierno de Jalisco/Discursos.

A continuación se muestran algunas declaraciones que ejemplifican lo anteriormente expuesto:

| Gobernador | Declaración |
|---------------------------------|---|
| Francisco Javier Ramírez Acuña | “No vamos a permitir que se nos convierta Guadalajara, ni Jalisco, en un lugar donde vengan a hacer desbarajustes. Si están acostumbrados a hacer este desbarajuste en el Distrito Federal, Jalisco es diferente y vivimos gente con sentido de real progreso y de desarrollo” (sobre los acontecimientos del 28 de mayo) “Tenemos la conciencia tranquila de las acciones que tuvimos ante quienes vinieron a agredir a Jalisco. Entonces ellos —sus representantes— podrán ir a donde quieran, pero lo cierto es que son agresores del patrimonio de Guadalajara” ^{***} (sobre los acontecimientos del 28 de mayo). |
| Emilio González Márquez | “Jalisco es enemigo de la tortura, y una prueba de esto es que en lo que va del año no hay una sola queja de la Comisión Estatal de Derechos Humanos por esta materia, porque nos lo hemos propuesto como objetivo, que estos principios aterricen en el terreno de la práctica” ^{****} (durante la firma del Protocolo de Estambul). |
| Jorge Aristóteles Sandoval Díaz | “...es una lucha constante y en la cual le he dado la responsabilidad al Fiscal para seguir reduciendo la tortura. Pero, para eficientar los procesos, en materia penal, que les den certeza y justicia también a las víctimas...” ^{*****} (discurso durante la Conmemoración del Día de los Derechos Humanos, 12 de diciembre 2013). |

* De Anda, F. (30 de mayo de 2004). No toleraremos desbarajustes. *Mural*. Recuperado de: <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/BusquedasComs.aspx>

** *Proceso* (11 de septiembre de 2004). Cero concesiones a altermundistas, reta gobernador de Jalisco. *Proceso*. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=236237>.

*** Partida, J. C. (10 de septiembre de 2009). No se han presentado quejas por tortura este año en Jalisco: Emilio. *La Jornada Guerrero*. Recuperado de: <http://www1.lajornadaguerrero.com.mx/2009/09/10/index.php?section=politica>

**** Página web del gobierno de Jalisco/Discursos.

3.2. Discurso del procurador/fiscal general

No se puede soslayar que, estando al frente de la institución encargada de investigar delitos y también la más señalada por tortura en el estado, el discurso del procurador/fiscal general y su perfil se vuelvan significativos. El primer procurador con Ramírez Acuña, Gerardo Octavio Solís (marzo 2001-octubre 2005), buscó minimizar

la práctica de la tortura y, consistente con el discurso del gobernador, evitaba utilizar la palabra “tortura”: por ejemplo, aceptó que se cometían “abusos” pero negó siempre que fuera una práctica institucional.¹⁹ En el caso específico del 28 de mayo, calificó los señalamientos de las organizaciones de la sociedad civil como infundados y a las víctimas como “delincuentes”.²⁰ Sin embargo, algunas de sus declaraciones denotaban que entendía la importancia de la percepción sobre el tema, como cuando indicó que se instalarían cámaras en la PGE para prevenir la tortura.²¹ Su sucesor, Salvador González de los Santos, no registró grandes cambios discursivos y emitió menor número de pronunciamientos al respecto.

Al igual que González Márquez, su procurador, Tomás Coronado Olmos (marzo 2007-febrero 2013), negó en repetidas ocasiones la existencia de quejas o recomendaciones por tortura.²² Esto contrasta significativamente con sus declaraciones previas a tomar protesta, cuando expresó su apertura para tomar acciones respecto de casos de tortura, al afirmar que: “no podemos taparnos los ojos y no atender a un ente (como la CEDHJ) que es importante para la vida institucional de nuestro Estado”.²³

Entre marzo de 2013 y septiembre de 2015, durante el sexenio de Aristóteles Sandoval, ha habido un cambio claro y significativo en el discurso del fiscal general. Habiendo sido director de Seguridad Pública de Guadalajara cuando Ramírez Acuña era gobernador, y secretario de Seguridad Pública del Estado con González Márquez, el primer fiscal general de Jalisco, Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco (21 marzo 2013-6 julio 2015), mantuvo una postura firme respecto a la no existencia de tortura. En repetidas ocasiones, Ná-

19. De Anda, F. (4 de mayo de 2004). Reconoce PGJE casos de tortura. *Mural*. Recuperado de: <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/BusquedasComs.aspx>

20. Ceja, J. (2007). Vid. Supra

21. *Mural* (10 de marzo de 2005). Instalarán cámaras vs. tortura. *Mural*. Recuperado de: <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/BusquedasComs.aspx>

22. Vega, S. (28 de octubre de 2008). Notifican recomendación a Procuraduría. *Mural*. Recuperado de: <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/BusquedasComs.aspx> y Vega, S. (10 de septiembre de 2009). Ven a Jalisco libre de tortura. *Mural*. Recuperado de: <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/BusquedasComs.aspx>

23. Zúñiga, A. (13 de febrero de 2007). Prevé procurador respetar derechos. *Mural*. Recuperado de: <http://busquedas.gruporeforma.com/mural/BusquedasComs.aspx>

jera la negó, aludiendo a la existencia de mecanismos científicos de investigación,²⁴ pero también adoptó una postura defensiva ante quienes cuestionaron ese argumento. Por ejemplo, acusó de “pseudo expertos de escritorio” con intereses económicos a quienes cuestionaron sus afirmaciones sobre la no existencia de tortura.²⁵

Las declaraciones de Nájera contrastan fundamentalmente con las del nuevo fiscal general Jesús Eduardo Almaguer, quien tomó posesión el 9 de julio de 2015. A pesar de no contar con la experiencia en seguridad pública de su antecesor, Almaguer ha mantenido un discurso contundente sobre el respeto a los derechos humanos, con el que ha sido congruente. Además de iniciar las primeras averiguaciones previas por tortura y de separar a 15 policías por presunta tortura,²⁶ con su discurso ha marcado una línea divisoria de sus antecesores al declarar: “Habremos de aplicar todo el rigor de la ley para sancionar a todos los responsables y erradicar de una vez todas estas prácticas que no solamente rechazamos, sino que castigamos”.²⁷ El discurso de los tres procuradores ha sido, por lo general, consistente con el número de procedimientos administrativos registrados en sus administraciones correspondientes; así, el discurso de aceptación de la existencia de tortura se ha visto reflejado en el número de procesos administrativos abiertos.

3.3. *Ombudsman*

A diferencia de los funcionarios del gobierno del estado, el discurso sobre la tortura coincide entre los dos *ombudsman* que han estado en funciones durante los tres sexenios. Así, en las tres administraciones estudiadas, el titular de la CEDHJ ha declarado públicamente que la

24. *El Informador* (9 de septiembre de 2014). Cambia investigación de delitos. No hay tortura. Fiscalía General. *Informador*. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/547968/6/cambia-investigacion-de-delitos-no-hay-tortura-fiscalia-general.htm>.

25. *Idem*.

26. Levario, J. (17 de julio de 2015). Almaguer reconoce tortura en Fiscalía. *El Diario NTR*. Recuperado de: http://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=9703.

27. *El Informador* (6 de agosto de 2015). Fiscalía admite recomendaciones por tortura. Recuperado de: <http://movil.informador.com.mx/jalisco/2015/607499/6/fiscalia-admite-recomendaciones-por-tortura.htm>.

tortura existe, que debe de erradicarse, que a todas las personas se les deben respetar sus derechos humanos y que el gobierno tiene que hacer más para lograrlo. No obstante, de acuerdo con entrevistas realizadas,²⁸ el perfil del *ombudsman* ha influido significativamente en las acciones realizadas.

Carlos Manuel Barba García (quien asumió la presidencia de la CEDHJ el 2 de agosto de 2002, después de 15 meses de interinato) se convirtió en el primer *ombudsman* en asegurar la reparación del daño a víctimas de violaciones a derechos humanos, además de realizar la macrorrecomendación 6/2006, que denunciaba puntual y firmemente la omisión de la autoridad con respecto de la institucionalización de la tortura al interior de la PGJE, y su responsabilidad para combatirla. Su alto compromiso con los derechos humanos, sin embargo, se vio limitado por su bajo perfil y poca presencia mediática.²⁹

Felipe de Jesús Álvarez Cibrián se convirtió en *ombudsman* en agosto de 2007 y fue reelecto para el cargo en enero de 2012. El discurso de Álvarez Cibrián presenta matices interesantes: en su primer informe anual en los inicios del sexenio de González Márquez, a partir del cual se le cuestionó el sub-registro en quejas,³⁰ indicó que había “signos alentadores” en la nueva administración de González Márquez, al registrar una “reducción significativa de quejas por posible tortura”.³¹ Años después, desmintió las declaraciones del gobernador sobre quejas por tortura en el estado. En la administración actual, hasta 2014, sus declaraciones también han hecho referencia a quejas por tortura a la baja, aunque a partir de 2015 se observa una postura más enérgica para denunciar la deuda del gobierno en el combate a la tortura.

3.4. Organizaciones de la sociedad civil (osc)

En Jalisco no existen organizaciones de la sociedad civil que se dediquen exclusivamente a documentar, denunciar y proteger a víctimas

28. Entrevistas a dos expertos, un activista y un abogado litigante.

29. Regalado, J. y Moloeznik, M. P. (2007). *Vid Supra*

30. CEPAD (2010). *Análisis de la tortura en Jalisco 2000-2009*. Guadalajara, México.

31. CEDHJ (2008). *Primer Informe Anual 2007*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/informes/informe2007.pdf>.

tortura. De acuerdo con las entrevistas realizadas, los acontecimientos del 28 de mayo de 2004 ubicaron al entonces gobierno de Jalisco como violador de los derechos humanos, principalmente como resultado de las estrategias implementadas por OSC nacionales e internacionales, principalmente del apoyo de Human Rights Watch y Amnistía Internacional. De acuerdo con una entrevista realizada a un activista local de derechos humanos, este acontecimiento exhibió que las OSC se encontraban rebasadas.

Las OSC más activas en esta temática han sido la Coordinadora 28 de Mayo y el Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad), creado en 2006 y ambas han denunciado la situación de tortura en el estado.

En el sexenio actual, las OSC ya son un actor político de mayor peso para un gobierno que se asume como enfocado en la gobernanza y que, desde el discurso, reconoce que son una voz importante. Sin embargo, el Cepad ha denunciado que: “Existen temas en los cuales parece que no se avanza, por ejemplo en torno a la tortura, se sabe que existe, se le ha documentado, sin embargo se ve que al Estado no le interesa”.³²

En adición al análisis del discurso, la investigación llevada a cabo para el presente trabajo aportó información precisa que permite enmarcar la realidad de la situación de la tortura en Jalisco. Así, la gráfica 1 muestra que en el sexenio del 1º de marzo de 2001 al 28 de febrero de 2007 (Ramírez Acuña) *se incrementaron las quejas por tortura después del primer año de gobierno*. El decremento en quejas es muy evidente a partir del primer año de gobierno de Emilio González Márquez, y permanece en números inexplicablemente bajos durante el resto de su administración, lo que organizaciones civiles han atribuido al sub-registro y reclasificación de quejas por parte de la CEDHJ.³³ A partir de marzo de 2013, ya en el gobierno del priista Aristóteles Sandoval, el número de quejas se mantuvo relativamente bajo hasta su tercer año de gobierno, en 2015, cuando se dispararon. Hasta el 30 de septiembre de 2015, las quejas acumuladas en lo que

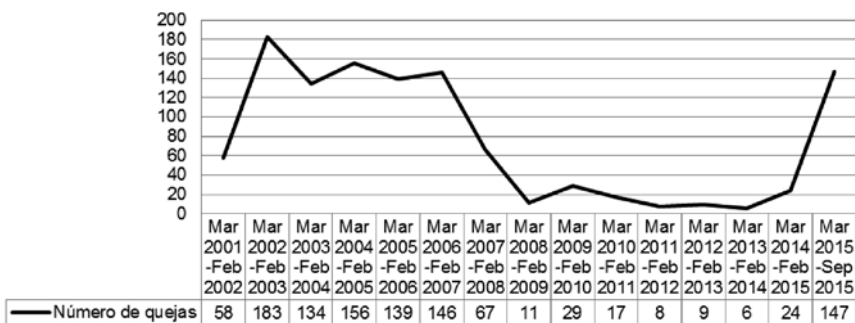
32. Cepad (2014). *Informe sobre la situación de los derechos humanos, Jalisco 2013*. Guadalajara, México.

33. Cepad (2010). *Análisis de la tortura en Jalisco 2000-2009*. Guadalajara, México.

va de esta administración son 25% mayores en cantidad que las recibidas con González Márquez, pero 79% menores que las registradas con Ramírez Acuña, lo que se refleja en la siguiente gráfica.

Gráfica 1

Número de quejas por tortura en Jalisco
(marzo 2001-septiembre 2005)

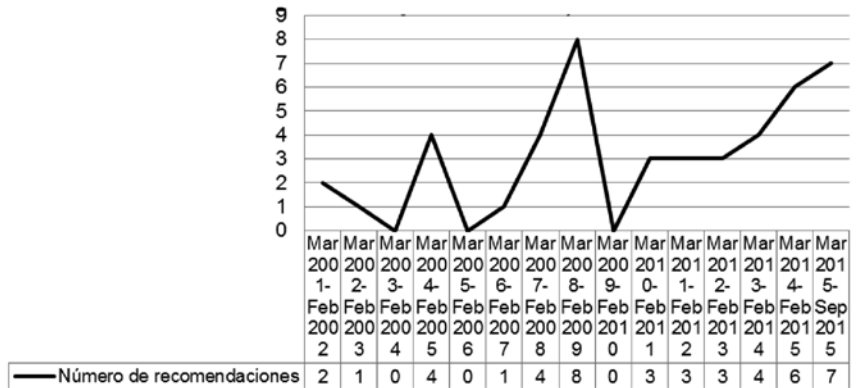


Fuente: elaboración propia con información de CEDHJ obtenida vía Infomex.³⁴

Respecto de las respuestas a estas quejas, *en la gráfica 2 se observa que las recomendaciones tuvieron un patrón de comportamiento que no coincide con el de la presentación de las mismas*. El mayor número de recomendaciones por tortura en años de gobierno se emitieron en el cuarto año de gobierno de Ramírez Acuña (2004-2005), periodo en el que se dio el caso más emblemático de tortura de su administración. En el caso de González Márquez, su segundo año de gobierno registra un pico en número de recomendaciones emitidas (8), a pesar de que el número de quejas se reducen drásticamente ese año. Durante el gobierno actual ha habido una tendencia progresiva a la alza, en congruencia también con el incremento en declaraciones del *ombudsman* condenando la tortura, así como a una aparente apertura del gobierno a aceptar recomendaciones y la aprobación de la nueva ley.

34. Folio 01885515.

Gráfica 2
Número de recomendaciones por tortura en Jalisco
(marzo 2001-septiembre 2015)



Fuente: elaboración propia con información de CEDHJ obtenida vía Infomex.³⁵

Otro aspecto destacable del análisis del número de recomendaciones es que en años en los que había elecciones a gobernador no se emitieron recomendaciones por tortura (entre enero y agosto), y en años de elecciones intermedias tan sólo se emitieron dos recomendaciones en 2015, mientras que en años no electorales (excepto en tres), se emitieron entre una y siete recomendaciones por año en el mismo periodo. Aunque no se analizó el comportamiento de recomendaciones por todas las violaciones a derechos humanos, esto podría dar indicios de que el tema de tortura es altamente sensible a las coyunturas políticas.

En tanto que la PGJE es la autoridad más frecuentemente señalada en quejas por tortura; sin embargo, en los últimos años se ha señalado cada vez más a otras autoridades, entre las que destaca la policía estatal como la segunda autoridad más señalada a partir del sexenio de González Márquez.³⁶

35. Folio 1905415.

36. Información de CEDHJ obtenida por solicitud de transparencia bajo folio 1918215.

Tabla 2

Autoridades más frecuentemente señaladas en quejas por tortura

| Administración estatal | PGJE | Otras autoridades |
|--|------|-------------------|
| Administración de Francisco Javier Ramírez Acuña | 79% | 21% |
| Administración de Emilio González Márquez | 77% | 39% |
| Administración de Jorge Aristóteles Sandoval Díaz* | 57% | 43% |
| Promedio | 71% | 34% |

* 1º de marzo 2013 al 30 de mayo de 2015.

Fuente: elaboración propia con datos de CEDHJ obtenida vía Infomex.³⁷

En cuestión de género, también se observa un patrón de victimización. En los tres periodos estudiados se observa que la mayoría de las víctimas de tortura son hombres. Las quejas por tortura presentadas entre el 1º de marzo de 2001 y el 30 de mayo de 2015 dan cuenta de la existencia de 1,448 presuntas víctimas, de las cuales 89% fueron hombres y 11% mujeres. Esto contrasta con el porcentaje de recomendaciones emitidas por la CEDHJ, en las que el porcentaje de víctimas mujeres crece, lo cual puede reflejar la política de la institución que considera a las mujeres un grupo poblacional vulnerable.

Gráficas 3 y 4

Víctimas en quejas y recomendaciones por tortura

Sexo de presuntas víctimas en quejas por tortura
(1 de marzo 2001-30 de mayo 2015)



37. Folio 1918215.

Sexo de presuntas víctimas en recomendaciones por tortura
(1 de marzo 2001-30 de mayo 2015)



Fuente: elaboración propia con información de CEDHJ obtenida vía Infomex.³⁸

La “aparente” efectividad de la tortura es uno de los factores por los cuales tiende a permanecer en las democracias³⁹, y los casos estudiados en Jalisco dan cuenta de que, en muchos casos, la tortura deriva en confesiones, con independencia de si la víctima era culpable o no. Así, la falsa percepción de su efectividad puede ser uno de los factores que explican su prevalencia, en conjunto con la falta de profesionalización de la policía y otros factores⁴⁰.

Los casos más emblemáticos que recibieron atención mediática a lo largo de estas tres administraciones tuvieron la finalidad de castigar o sancionar a quienes en el momento representaban movimientos contestatarios. El caso más representativo de tortura en el estado se dio en el gobierno de Francisco Javier Ramírez Acuña, el 28 de mayo de 2004, cuando autoridades estatales y del municipio de Guadalajara detuvieron a 120 personas que se manifestaban en el marco de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de

38. Folio 1918215.

39. Conrad, C. R., & Moore, W. H. (2010). What stops the torture? *American Journal of Political Science*, 54(2), 459-476.

40. Véase: Moloeznik, M. P. (2006). Del Estado de Derecho al Derecho del Estado. Razón de Estado y tortura bajo el gobierno de alternancia en el estado de Jalisco. En *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, 40(45), 37. Brasil: Editora da Instituição Toledo de Ensino.

América Latina, el Caribe y la Unión Europea.⁴¹ De este hecho se documentaron 19 casos de tortura.⁴²

Tabla 3
Objeto y resultado de la tortura

| | Lo torturaron para | Resultado |
|-----------------------|---|--|
| Queja 564/2003* | Que declarara haber cometido robo en una empresa. | Aceptó los hechos que se le imputaban y después de hacerlo dejaron de torturarlo. |
| Queja 5453/2011** | Que se inculparan de homicidio que no habían cometido. | Firmaron actas previamente elaboradas, sin conocer su contenido y sin permitírseles leerlas. |
| Queja 6874/2014*** | Querían que confesara el hurto de un producto, mismo que no había cometido. “Le dijeron que tenía que declarar lo que ellos le decían, y de no hacerlo le darían otra recordadita”. | En su declaración aceptó la participación en los hechos, a pesar de no ser culpable. |

* Véase página web de CEDHJ. Recomendación 6/2006

** Véase página web de CEDHJ. Recomendación 36/2013

*** Véase página web de CEDHJ. Recomendación 13/2015.

Fuente: elaboración propia con datos de página *web* de la CEDHJ/Recomendaciones.

Los esfuerzos de las instituciones dedicadas a investigar y castigar la tortura resultan insuficientes cuando hay falta de voluntad política y altas cifras de impunidad;⁴³ en este sentido, la falta de sanciones en Jalisco ha sido una constante. De acuerdo con información obtenida vía Infomex,⁴⁴ la CEDHJ informa que tiene conocimiento de

41. Larrosa, J. (28 de mayo de 2014). 28 de mayo en Guadalajara: pensamiento único y represión. *Proyecto Diez*. Recuperado de: <http://www.proyectodiez.mx/28-de-mayo-en-guadalajara-pensamiento-unico-y-represion-por-juan-s-larrosa-fuentes/>.

42. Regalado, J. y Moloeznik, M. P. (2007). *Op. Cit.*

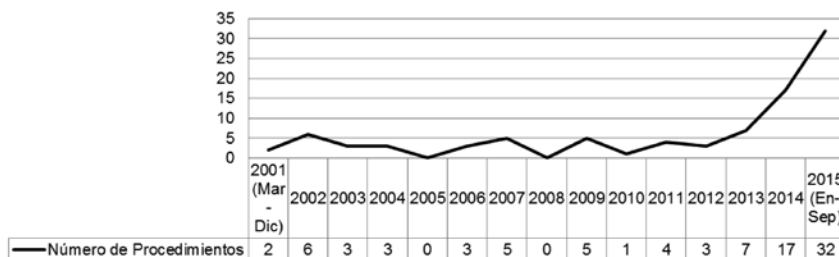
43. Kearns, E. M. (2014). The Study of Torture: Why It Persists, Why Perceptions of It are Malleable, and Why It is Difficult to Eradicate. *Laws*, 4(1), 1-15.

44. Folio 191205.

29 procesos administrativos por tortura abiertos en contra de funcionarios públicos como resultado de recomendaciones emitidas en las tres administraciones estudiadas. Por otro lado, la FGE indica que en los tres sexenios se han abierto al menos 91 procedimientos administrativos en contra de funcionarios de la PGJE (hoy FGE) por tortura. La gráfica 5 muestra el crecimiento exponencial que se ha tenido en este sentido, en los años 2014 y 2015, con la administración de Aristóteles Sandoval.

Gráfica 5

Número de procedimientos administrativos abiertos en contra de servidores públicos de la PGJE/FGE por actos de tortura



Fuente: elaboración propia con datos de FGE obtenidos vía Infomex.⁴⁵

La gráfica anterior evidencia la voluntad de la actual administración por atender el tema, aunque los procedimientos administrativos pueden generar, entre otros, suspensiones y sanciones económicas y no necesariamente derivar en procesos judiciales y durante las administraciones de Ramírez Acuña y de González Márquez no se abrieron averiguaciones previas por tortura. Durante la administración de Sandoval Díaz se han abierto las dos primeras (hasta septiembre de 2015).⁴⁶ Aunque este es un cambio mínimo comparado con el número de quejas presentadas y casos documentados (e, incluso, lejos del 100% de tortura que refiere el Colegio de Abogados Penalistas),⁴⁷

45. Folio 1912315.

46. Folio 1911415.

47. En julio de 2015, el presidente del Colegio de Abogados Penalistas de Jalisco, José Luis Guízar, declaró a medios de comunicación que el 100% de los detenidos son torturados. Este año, la asociación ha detectado 500 presuntos casos de tortura en contra

muestra una variación con respecto de años anteriores. Al igual que en el caso de las averiguaciones previas, durante 14 años no se emitió ninguna sentencia por tortura. El pasado 25 de septiembre, el presidente de la CEDHJ, Felipe de Jesús Álvarez Cibrián, anunció que se había emitido la primera sentencia por tortura en el estado en contra de dos policías del municipio de Tala que torturaron a un hombre —acusado de robar unos elotes— y quien posteriormente falleció.⁴⁸ En el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 2015, el *ombudsman* anunció que la Segunda Sala del Supremo Tribunal de Justicia había aumentado la pena de 14 a 24 años de prisión a los policías inculpados.⁴⁹

Conclusiones

A pesar de que el discurso oficial ha cambiado a través de los sexenios, la información recabada demuestra que la tortura ha estado presente en Jalisco durante las últimas tres administraciones, de una manera cotidiana y ha sido utilizada como método de investigación principalmente por servidores públicos dentro de instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. Si bien la afirmación anterior es sostenida por diversos autores e instituciones,⁵⁰ el enfoque analítico utilizado en este análisis demuestra que históricamente el discurso del gobierno —representado en la figura del gobernador o del procurador-fiscal general— es congruente con la aplicación de sanciones: cuando la tortura se ha justificado, negado o minimizado, el crimen ha quedado en la impunidad; cuando se ha aceptado, se muestran acciones para sancionar a los perpetradores y en algunos casos reparar el daño. Aunque estas sanciones son recientes y es imposible conocer si los esfuerzos para acabar con la impunidad

de detenidos, de los cuales 150 están documentados. Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/09/estados/029n1est>.

48. Véase página *web* de la CEDHJ, recomendación 30/2015.

49. Véase: <http://zona3.mx/noticias/zona-local/incrementa-pena-polic-sentenciados-por-caso-de-tortura>.

50. Regalado, J. y Moloeznik, M. P. (2007); Cepad (2010) y página *web* de CEDHJ, Recomendación 06/2006.

seguirán vigentes, esto demuestra la importancia de la voluntad política y la influencia del perfil de las autoridades de altos niveles en el combate a la tortura.

Un hallazgo fundamental de la presente investigación fue la reserva con la que se maneja la información sobre el tema, ya sea por falta de sistematización y de coordinación dentro de departamentos en una misma institución de gobierno o por lo delicado que resulta hablar de la tortura en ciertas coyunturas. La capacidad de las autoridades para generar información homologada y certera sobre la situación de la tortura es un esfuerzo necesario para combatirla.

El enfoque actual de derechos humanos —respaldado por un marco jurídico fortalecido— así como una relación de nuevo cuño con la sociedad civil local, pueden generar un *momentum* para que el gobierno implemente políticas públicas en contra de esta práctica aberrante.

Habrà que estar pendiente también del impacto que tendrá el Protocolo de la Suprema Corte de Justicia referente a la actuación de los impartidores de justicia en casos que involucren tortura, aprobado en diciembre de 2014, así como la aplicación total del nuevo sistema penal acusatorio en 2016.

Capítulo XI

Derechos humanos en Jalisco

*Luz Celina Camarena Romero**

Jalisco enfrenta un enorme reto en materia de derechos humanos: a pesar de los innegables avances y de la legislación vigente para su protección, la sociedad jalisciense padece el quebrantamiento cotidiano de los mismos.

Si bien con la creación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ) en la entidad, se buscó mantener su vigencia, al erigirse como órgano responsable de promover, respetar, proteger y garantizar estos derechos inherentes e inalienables a la persona humana, los habituales sucesos y los altos niveles de violación a estos derechos —arremetidos incluso, por quienes son los encargados de garantizarlos—, han dejado al descubierto la manipulación legislativa respecto al tema y el papel del organismo público de defensa de los derechos fundamentales, que sólo ha funcionado en el plano discursivo.

Esto porque, desde su creación, los niveles de violación a los derechos humanos no sólo han ido en aumento sino que se han disparado en tal medida que actos de barbarie como la represión, tortura y desaparición forzada, junto con una impartición de justicia corrompida y casi inoperante, se han convertido en hechos constantes de la vida diaria.

* Pasante de la Licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno de la Universidad de Guadalajara. Asistente de investigación.

De esta manera, el Estado y sus instituciones autónomas se han confabulado, mediante relaciones político-partidistas, para el mantenimiento del *statu quo*. La terrible corrupción y la evidente impunidad en Jalisco, han sido el enorme obstáculo para que los derechos humanos mantengan vigencia.

Es por ello que “derechos humanos” se ha convertido en una frase desgastada por el uso y abuso de quienes ostentan el poder.

Hoy nos encontramos ante un sistema político en descomposición, donde es menester hacer un serio análisis sobre los acontecimientos críticos que han marcado y caracterizado a Jalisco como una de las entidades federativas con mayor atropello a los derechos humanos.

1. Antecedentes históricos

Si bien el antecedente histórico de los derechos humanos data del 12 de junio de 1776 —fecha en que se estipula por primera vez, en el primer borrador de la declaración de la Independencia de Estados Unidos, el reconocimiento de la igualdad, así como los derechos inherentes e inalienables de los hombres— esta declaración logra verse materializada en la promulgación de la Constitución norteamericana del 17 de septiembre de 1787. Asimismo, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, promulgada el 26 de agosto de 1789 como producto de la Revolución francesa, se definen los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, tales como la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Estas declaraciones junto con las terribles consecuencias que dejaron la primera y segunda guerras mundiales (1914-1918 y 1939-1945), no sólo han sido fuente de inspiración para las constituciones del orbe, con la estipulación jurídica como medida de protección y garantía integral de la dignidad humana, sino que han detonado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas llevada a cabo en París el 10 de diciembre de 1948, de la cual México forma parte.

En tanto que el antecedente de los derechos humanos en nuestro país se presenta en el contenido constitucional de las diversas

cartas magnas que nos han normado. Pero no es hasta el 6 de junio de 1990, durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, cuando se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), a la sazón, órgano público de protección de los derechos fundamentales.¹

Posteriormente, el 28 de enero de 1992 se publicó el decreto que reformó el artículo 102, apartado B, de la Constitución General de la República, elevándose a rango constitucional la CNDH, aunque es hasta el 13 de septiembre de 1999 cuando se le reconoce autonomía.

Más adelante, a partir de la reforma constitucional del 11 de junio de 2011, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo primero, modifica el nombre de garantías individuales por el de los derechos humanos y sus garantías, y se establece el reconocimiento expreso de los derechos humanos contenidos en la propia Carta Magna como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. De la misma manera, estipula que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; así como de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

2. Concepción y clasificación de los derechos humanos

En términos generales, se reconoce a los derechos humanos como derechos inherentes, indivisibles, universales e inalienables a todos los seres humanos sin distinción alguna de origen nacional o étnico, sexo, color, religión, lengua o cualquier otra condición que atente contra la dignidad humana o menoscabe los derechos y libertades de las personas. Los mismos deben ser garantizados por los gobiernos a través de los tratados, las constituciones y el derecho internacional.

En la actualidad, se clasifica a los derechos humanos primordialmente en tres generaciones. Esta clasificación fue propuesta por Karel Vasak en 1979 y se distinguen bajo el criterio histórico en que

1. El 13 de febrero de 1989 se creó la Dirección General de Derechos Humanos, que dependía de la Secretaría de Gobernación.

fueron consagrados en los ordenamientos jurídicos de los Estados-nación. La primera generación surge de la independencia de las trece colonias de Norteamérica y de la Revolución francesa y son denominados derechos civiles y políticos, que se traducen principalmente en el derecho del hombre a la vida, a su integridad física, a la libertad de pensamiento, religión, expresión, reunión, asociación, a la seguridad, así como el derecho de votar y ser votado.

Los de segunda generación son los derechos sociales, económicos y culturales, resultado de la revolución industrial. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se incluyeron estos derechos sociales, convirtiéndose en la primera Ley Suprema del mundo en consagrarlos. Estos son los derechos a la seguridad social, a la salud, a la educación y a formar sindicatos, entre otros.

Los de tercera generación son los derechos de los pueblos tales como la autodeterminación, la independencia económica y política, la identidad nacional y cultural, la paz, el desarrollo, la cooperación internacional y regional, y el derecho a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

A pesar de que se ha hablado de una cuarta generación de derechos humanos, que se refieren a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, su reconocimiento y protección por parte del Estado es todavía un tema pendiente.

3. Derechos humanos en Jalisco

Al igual que la federación, el estado de Jalisco cuenta con un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDHJ), encargado de velar por el respeto y garantía de la dignidad humana.

Dicho esto, cabe preguntarse si la creación y reconocimiento jurídico de la CEDHJ ha logrado generar mecanismos eficaces y eficientes, desempeñar un papel efectivo en la protección y garantía de los derechos, así como el respeto a la dignidad humana en Jalisco.

La respuesta claramente es negativa, ya que a pesar de que la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su artículo 4 estipula el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, el deve-

nir histórico reciente invalida el discurso político emitido jurídicamente y comprueba que la implementación normativa se ha quedado en letra muerta. Esto, debido al constante abuso del poder y a la continua transgresión a los derechos humanos por quienes, incluso, son los encargados de su salvaguarda y garantía (tabla 1).

Un suceso que sustenta lo antes dicho, es la violencia desatada en Jalisco durante la marcha realizada el 28 de mayo de 2004 durante la tercera Cumbre de Jefes de Estado de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, donde serían llevados a cabo acuerdos comerciales entre los países miembros; por este motivo, manifestantes opositores a la globalización y al neoliberalismo —coloquialmente denominados “globalifóbicos”— realizaron una marcha en Guadalajara, donde vallas de elementos policiales y granaderos ya los estaban esperando. Ese día, decenas de personas fueron golpeadas, se llevaron a cabo detenciones ilegales y arbitrarias, en cuyo marco elementos de seguridad pública municipales y estatales pasaron por encima y pisotearon los derechos humanos, quebrantando el Estado de Derecho. De ahí que el 28 de mayo de 2004 se reconozca como un punto de inflexión en materia de derechos humanos en Jalisco.

Otro acontecimiento que marca una pauta de la represión y violación a los derechos humanos en Jalisco fue el que se llevó a cabo el 1º de diciembre de 2012 a las afueras de la sede de la Feria Internacional del Libro (FIL) de Guadalajara, donde se encontraba el presidente electo Enrique Peña Nieto; manifestantes opositores a su gobierno, en su mayoría estudiantes, realizaron una marcha en la que policías y antimotines colocaron una enorme valla para impedir que los manifestantes pudieran llegar a la sede de la FIL.

El desenlace de dicho evento fue muy similar al de ocho años antes, destacando la omisión de la CEDHJ, organismo que brilló por su ausencia ante el abuso del poder estatal.

No obstante tratándose de actos crueles y de barbarie llevados a cabo ante la presencia de las autoridades, la opinión pública y la población civil, dichos sucesos jamás fueron investigados, ni siquiera por imperativo constitucional. La CEDHJ incumplió con su deber de investigar y denunciar hechos que constituyen violaciones a los derechos de las personas. Por su omisión, hasta el día de hoy, ni siquiera existen listas de los detenidos de aquellos días.

Tabla 1
Autoridades señaladas ante la CEDHJ

| Año | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Ayuntamiento de Guadalajara | 265 | 1,189 | 1,765 | 141 | 5,230 | 510 | 2,067 | 11,167 |
| Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco | 6,834 | 2,670 | 333 | | | | | 9,837 |
| Ayuntamiento de Zapopan | 170 | 1,038 | 93 | 821 | 223 | 1,953 | 1,987 | 6,285 |
| Procuraduría General de Justicia del Estado | 648 | 595 | 636 | 630 | 785 | 797 | 2,095 | 6,186 |
| Secretaría de Vialidad y Transporte | | 4,532 | 49 | | | 463 | 732 | 5,776 |
| Secretaría de Salud | | 3,563 | 1,070 | 1,049 | 66 | | | 5,748 |
| Secretaría de Desarrollo Urbano | | | | 324 | 4,318 | 3 | | 4,645 |
| Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social | 7 | 7 | 13 | 9 | 8 | 6 | 5 | 55 |
| Dirección General de Seguridad Pública del Estado | 172 | 188 | 2,545 | 184 | 152 | 305 | 146 | 3,692 |
| DIGPRES | 55 | 40 | 60 | 86 | 46 | 69 | 66 | 422 |
| Secretaría de Educación del Estado de Jalisco | 195 | 469 | 146 | 239 | 444 | 1,048 | 1,392 | 3,933 |
| Dirección de Seguridad Pública de Guadalajara | 228 | 1,042 | 221 | 187 | 249 | 240 | 1,436 | 3,603 |
| Ayuntamiento de Tlaquepaque | 454 | | | 409 | 1,191 | 87 | 157 | 2,298 |
| Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco | 669 | 1,159 | 9 | | | | 177 | 2,014 |
| Dirección General de Seguridad Pública Protección Civil y Bomberos de Zapopan | | 103 | 96 | 192 | 102 | 191 | 112 | 796 |
| Delegación en el IMSS en el Estado | 101 | 64 | 65 | | | 354 | 147 | 731 |
| Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable | | | | 147 | 302 | 2 | | 451 |
| Comisión Estatal de Agua y Saneamiento | | 186 | 3 | 155 | 2 | | | 346 |
| Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga | 179 | | | | | | 141 | 320 |
| Secretaría de Finanzas | 159 | | | | | | | 159 |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes | | | | 139 | 7 | | | 146 |
| Sistema de Tren Eléctrico Urbano | | | | 129 | 2 | | | 131 |
| Dirección de Seguridad Pública de Jocotepec | | | | 128 | | | | 128 |
| Ayuntamiento de Ocotlán | 117 | | | | | | | 117 |
| Ayuntamiento de Poncitlán | 116 | | | | | | | 116 |
| Ayuntamiento de Juanatlán | 115 | | | | | | | 115 |
| Dirección Pública de Tonalá | | 49 | 53 | | | | | 102 |
| Congreso del Estado | | | | | | 101 | | 101 |
| Ayuntamiento de El Salto | | | | | | 6 | | 6 |
| Ayuntamiento de Acatlán de Juárez | | | | | | 3 | | 3 |
| SEMARNAP | | | | | | | 1 | 1 |
| PROFEPA | | | | | | | 1 | 1 |

Nota: Una queja pudo señalar a más de una autoridad.

Fuente: Elaboración propia. CEDHJ (2008-2014).

Tal como lo señala Navarrete (2005: 15), esto se debe “a prácticas toleradas y promovidas por los responsables de hacer cumplir la ley”, que afectan no sólo el derecho a la libertad personal de los detenidos, sino que con ello da inicio una larga cadena de abusos. Esto se confirma debido a que las personas detenidas no sólo fueron aprehendidas sino también abusadas, torturadas e intimidadas; al no tener siquiera acceso a derechos mínimos, tales como hacer una llamada o contar con un abogado.

En estos casos, los derechos reconocidos constitucionalmente fueron conculcados y se criminalizaron como si hubieran representado un golpe a la conformación política, democrática y representativa a la cual pertenecemos, ¿Puede existir democracia sin ciudadanos? El Centro de Justicia por la Paz y el Desarrollo AC (Cepad, 2014: 73) responde:

La protesta social es un derecho autónomo y compuesto por otros derechos como la libertad de expresión, de reunión, asociación y petición; cuyo ejercicio resulta imprescindible para la vida democrática, pues permite a cualquier persona o grupo visibilizar y controvertir públicamente temas que afectan a la sociedad.

Desdibujar el escenario político a los actores que conforman la democracia y retirarles los derechos reconocidos universalmente, sólo desenmascara y demuestra el sistema autoritario, demagogo, corrupto e impune en que vivimos. ¿Qué peor forma de gobierno que aquella que con doble discurso nos reconoce y desaparece?

Jalisco ha sido pieza fundamental a nivel nacional en la violación y la represión a los derechos humanos; este atropello a los derechos fundamentales ha sido una constante, a lo que se suma una carente impartición de justicia. La terrible corrupción y la evidente impunidad imperante son los componentes responsables de que la violencia en nuestro estado vaya en aumento. Así, de acuerdo con datos del Informe sobre la Situación Actual de los Derechos Humanos en Jalisco 2014 (Cepad, 2014: 2-4):

En Jalisco existe un sistemático aumento de la violencia, desde el año 2006, se han presentado 13,739 indagatorias por desaparición de personas. El 66% corresponde a los años 2006-2012 y el 34% restante se concentra en tan sólo dos años (2013-2014). En 2014, Jalisco además de ocupar el segundo lugar en

desapariciones a nivel nacional al contar con 2,677 personas desaparecidas durante ese año, ocupa ese mismo lugar en extorsiones (745 denuncias) y el quinto lugar en homicidios dolosos (1,108 homicidios). En la entidad se comete un homicidio cada siete horas.

El sistema de justicia penal en el estado de Jalisco ha quedado rebasado, ya que denominadores como la corrupción, la impunidad e ineficiencia lo han caracterizado.

Una investigación publicada por la misma fuente reveló que tan sólo en 2010 se registraron 932 expedientes de queja ante la CEDHJ, de las cuales 803 se interpusieron en contra del personal de la extinta Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (PGJJE). Según la evaluación en seguridad y justicia penal, Jalisco en ese mismo año ocupó el 4º lugar a nivel nacional en ineficiencia, ya que el sistema de justicia penal de la entidad tenía la capacidad de dar resolución en la investigación a tan sólo 5.26% de los delitos (México evalúa, 2012).

La escasa y deficiente calidad en la actividad realizada por parte del sistema de justicia penal, lo sitúa sobre una línea muy delicada de concebirlo inoperante debido a que no cumple con su objetivo prioritario que es el de impartir justicia, cuya finalidad es mantener el orden y la paz pública que hoy la sociedad de Jalisco tanto reclama.

La transparencia es otro tema pendiente en el estado: hasta el día de hoy, la Fiscalía General del Estado no ha aclarado un sinnúmero de delitos cometidos, entre ellos, la existencia de más de 30 fosas clandestinas encontradas desde 2013 en La Barca y Zapopan. Además, las familias de los desaparecidos en la entidad no tienen acceso a los expedientes de sus familiares, no reciben información clara ni oportuna de los avances de la investigación, así como carecen de un trato digno por parte de las autoridades, violando con esto no sólo lo estipulado en el artículo 7º de la Ley de Atención a Víctimas del estado de Jalisco, sino que con ello es el propio Estado el que continúa quebrantando los derechos de la víctima y su familia.

Se pudiera pensar que en Jalisco existe un perfecto estado democrático y de derecho, pues la legislación en materia de derechos humanos es sublime, pero la realidad nos encara frente a instituciones y leyes impunes, demostrando que la legislación es mero discurso. Basta ilustrarlo con el siguiente ejemplo: a pesar de ser una obliga-

ción del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF) elaborar dictámenes periciales bajo los principios de objetividad y profesionalismo para determinar y esclarecer las causas de muerte (artículo 6° de su Ley Orgánica), “esta institución no utiliza el Protocolo de Estambul,² así lo ha reconocido Carlos Daniel Barba Rodríguez, director de Dictaminación Pericial de la dependencia” (México evalúa, 2012). Del mismo modo, no obstante tener más de dos décadas de vigencia, la Ley Estatal para Prevenir y Erradicar la Tortura en Jalisco, la ejecución de la tortura en nuestro estado ha ido en aumento. De la misma manera, la Ley de Atención a Víctimas estatal no ha cumplido con el objetivo estipulado en su artículo 2°, debido a que no ha protegido, garantizado ni reparado las violaciones a los derechos de la víctima ni de su familia. La lista de los hechos constata que en Jalisco no hay transparencia ni mucho menos justicia (tabla 2).

La Fiscalía General del Estado ha reconocido y justificado la práctica de la tortura por parte de los elementos de seguridad como medio para llevar a cabo las investigaciones. Si bien la tortura no es permitida constitucionalmente, es un recurso al que se apela y es reconocida por las propias autoridades. Esta simplicidad de confesar la violación a los derechos humanos como una práctica habitual, nos explica por qué hasta antes del mes de agosto de 2015, en Jalisco no existía una sola sentencia ni averiguación previa por el delito de tortura ni por autoría intelectual o material, siendo que Jalisco ocupa los primeros lugares a nivel nacional en esta aberrante práctica. No es hasta “septiembre de 2015 cuando aparece un hecho histórico en el país, ya que un juez dictó la primera sentencia por el delito de tortura, condenando a policías municipales que golpearon un hombre hasta ocasionarle la muerte en los separos del municipio de Tala, Jalisco” (*Milenio*, 2015).

A pesar de este pequeño avance, queda no sólo este tema por atender sino todo lo demás por resolver, como la constante confabulación entre la CEDHJ y las instituciones gubernamentales, ya que desde 2007 a la fecha, dicho organismo ha presentado 31 recomendaciones dirigidas a las diversas autoridades, mismas que han que-

2. También conocido como *Manual de Investigación y Documentación Efectiva sobre Tortura, Castigos y Tratamientos Crueles inhumanos o Degradantes*.

Tabla 2
Violaciones más frecuentes

| Año | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Ejercicio indebido de la función pública | 8,452 | 7,178 | 5,138 | 628 | 1,894 | 2,305 | 3,890 | 29,485 |
| Violación a los derechos ambientales | 432 | 7,153 | 3,812 | 1,876 | 5,661 | 2,145 | 1,548 | 22,627 |
| Violación al derecho a la legalidad y seguridad jurídica | 7,013 | 607 | 765 | 1,491 | 4,837 | 3,244 | 2,899 | 20,846 |
| Prestación indebida del servicio público | 1,148 | 5,266 | 3,273 | 1,287 | 2,219 | 1,352 | 3,866 | 18,411 |
| Violación al derecho a la integridad y seguridad personal | 115 | 1,729 | 1,718 | 566 | 2,390 | 719 | 1,442 | 8,564 |
| Discriminación | 6,965 | 33 | | | | 193 | | 7,191 |
| Falta de fundamentación o motivación legal | 6,865 | | | | | | | 6,865 |
| Violación al derecho a la protección de la salud | | 1,031 | | 1,330 | 476 | 1,594 | 1,700 | 6,131 |
| Violación a la garantía de audiencia y defensa | | 1,061 | | | 2,729 | 128 | | 3,918 |
| Violación a los derechos del niño | 243 | 313 | | 236 | 510 | 732 | 844 | 2,878 |
| Amenazas | 166 | 386 | 1,070 | 221 | 366 | 159 | 146 | 2,514 |
| Detención arbitraria | 694 | 485 | 347 | 273 | 236 | 152 | 107 | 2,294 |
| Lesiones | 475 | 359 | 249 | 272 | 222 | 243 | 188 | 2,008 |
| Violación al derecho a la libertad de tránsito y residencia | | | 1,795 | | | | | 1,795 |
| Violación a los derechos laborales | 134 | | | | | 564 | 817 | 1,515 |
| Intimidación | 164 | 213 | 1,059 | | | 137 | 111 | 1,436 |
| Allanamiento de Morada | 204 | 269 | 242 | 207 | 131 | | 131 | 1,184 |
| Negativa o inadecuada prestación de servicios en materia de salud | | 133 | | | 495 | | 125 | 753 |
| Negativa o inadecuada prestación de servicios en materia de agua | | | | | | | 751 | 751 |
| Robo | 171 | 180 | 147 | | | | 114 | 612 |
| Incumplimiento de la función pública en la procuración de justicia | 127 | | | | 286 | 168 | | 581 |
| Violación al derecho a la propiedad o posesión | | 449 | | | | | | 449 |
| Violación al derecho al trabajo o actividad económica que acomode | | 268 | | | | | | 268 |
| Violación al derecho a la educación | | 235 | | | | | | 235 |
| Violación al desarrollo económico general | | 208 | | | | | | 208 |
| Violación al derecho a la igualdad y al trato digno | 179 | | | | | | | 179 |
| Cateos y visitas domiciliarias ilegales | 96 | | | | | | | 96 |
| Incomunicación | 69 | | | | | | | 69 |

Nota: Una queja puede contener más de un tipo de violación.

Fuente: Elaboración propia. CEDHJ (2008-2014).

dado en el olvido, pues la violencia e inseguridad en el Estado año con año han ido en aumento. Tal fue la situación que se vivió recientemente en Jalisco respecto a la violación de los derechos humanos, que en 2014 Amnistía Internacional, organización no gubernamental defensora de los derechos humanos, decidió instalarse en Guadalajara, debido a los alarmantes casos de tortura y desapariciones en el estado.

4. Retos y perspectivas de los derechos humanos en Jalisco

Jalisco ha retrocedido en materia de derechos humanos; el lector se encuentra así ante un serio y grave problema: la evidente omisión y simulación de la actuación institucional ante sus responsabilidades primordiales explica por qué en nuestro estado la consagración normativa que reconoce y garantiza los derechos humanos ha sido insuficiente y su organismo autónomo facultado de garantizarlos, inoperante; pues como bien lo puntualiza el Cepad (2014: 5).

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco se consolida como una simple ventanilla que ante la baja en su presupuesto, disminuye sus intercambios y pago de favores políticos que la posicionan como la organizadora de un evento anual de personas, grupos y autoridades que desean mantener el estado en el que se encuentra la dignidad de las personas.

La protección, investigación y reparación de las continuas violaciones a los derechos humanos en Jalisco evidentemente no son una prioridad para el gobierno ni para el organismo encargado de velar por el reconocimiento y garantía en el Estado, por lo que el ciudadano se encuentra en una situación de indefensión.

Esta realidad se erige en una situación límite, que nos lleva a cuestionar el replanteamiento del Estado, ya que se ha desgastado y descompuesto el sentido fundacional del mismo. La gravedad del asunto es alarmante, ya que hechos como la represión, la tortura, la desaparición forzada, los asesinatos, la corrupción y la impunidad, se han convertido en sucesos de nuestra vida cotidiana.

Pisotear la dignidad y eliminar la vida humana evidentemente no nos habla de un Estado democrático y de derecho; antes bien, nos

encontramos ante un Estado ficticio, ante una obligatoriedad que no se cumple, ya que —como vemos— no ha sido capaz de garantizar los derechos humanos inherentes e inalienables, cuyo goce responde al sólo hecho de ser persona humana. Por tanto, si no existe siquiera garantía de los derechos de primera generación —como son principalmente el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad—, mucho menos podemos esperar la protección y garantía de las siguientes generaciones de derechos humanos.

La realidad que domina el escenario de los derechos humanos en Jalisco se debe a que hasta hoy no se ha comprendido que no son sólo derechos, ni tampoco una mera obligación del Estado el reconocerlos, respetarlos, garantizarlos y protegerlos, sino que junto con el tema de la seguridad, éstos conforman la piedra angular de legitimidad para la existencia y vigencia del propio Estado. Esto quiere decir que, al no asegurarlos ni respetarlos, el Estado atenta contra su propia existencia.

Consideraciones finales

- En primer lugar, se impone una reforma constitucional que modifique la forma de elección de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, así como de los consejeros y del presidente de la CEDHJ. Al ser elegidos por el Congreso del Estado se desvirtúa su carácter de autónomos, porque esta modalidad de designación descansa en compromisos político-partidistas y pone en peligro las actuaciones de dichos actores clave, al atarlos de manos y obligarlos a que formen una cercana relación que conlleve a un clientelismo político-partidario, en virtud del cual respondan a los intereses de quienes lo designaron en el cargo.
- Dicho en otras palabras, para que en esencia los organismos sí puedan ser autónomos e imparciales en sus funciones, la solución es que sean elegidos y designados por los ciudadanos a través de consultas populares y elecciones formales, a partir de la presentación de las propuestas de los candidatos ante los diversos sectores de la población.

- Para lograr que la omisión, la impunidad y la corrupción no continúen envenenando las arterias de nuestro sistema político, es necesario implementar la revocación de mandato, a fin de que todos los funcionarios de las instituciones estén sujetos a que la ciudadanía valide o sentencie su desempeño. No obstante que la destitución de los funcionarios se encuentra estipulada en el título octavo de la Constitución Política del Estado de Jalisco, incluyendo entre las causales a castigar la omisión de las funciones por parte de los servidores públicos, ésta no ha sido llevada a cabo ni para los funcionarios de la CEDHJ ni para los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de la entidad.
- Por ser una responsabilidad tan trascendental la de velar por el mantenimiento e integridad del componente primordial de un Estado, que son las personas, no se puede dejar la designación de tan importantes funcionarios en manos de un reducido grupo de “representantes”. Si de verdad queremos vivir dentro de un Estado democrático y de derecho, esto sólo será posible a partir de estas reformas normativas y de la participación activa, informada y constante de la ciudadanía que vele —en todo momento— por el adecuado funcionamiento institucional.
- El reto que Jalisco enfrenta en materia de derechos humanos es enorme y trascendental. Hoy es el momento en que el Estado y la sociedad deben replantear el camino por el cual transitará la entidad; esta delgada línea de decisión es clave, ya que marca la pauta para determinar si continuamos por el camino del régimen autoritario y la descomposición social, o nos redefinimos y transitamos por el camino que nos lleve a alcanzar un verdadero Estado democrático y de derecho en el que se verifique un respeto irrestricto de los derechos humanos.

Referencias

- Aguilar, Cuevas, M. *Las tres generaciones de los Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr20.pdf>
- Centro de Análisis de Políticas Públicas (2012). *Seguridad y justicia penal en los Estados: 25 indicadores de nuestra debilidad institucional*. Recuperado

- de: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/02/MEX-EVA_INDIX_SJPE-LOW.pdf. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2015.
- Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad) (2015). *Informe sobre los Derechos Humanos en Jalisco 2014*. Recuperado de: <http://cruce.iteso.mx/wp-content/uploads/2015/04/INFORME-CEPAD-2014.pdf>. Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Jalisco (2015). Recuperado de <http://cedhj.org.mx/>.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Autoridades más señaladas frecuentemente en 2008*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/estadisticas/2008/autoridades2008.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Autoridades señaladas más frecuentemente en 2009*. Recuperado de: http://cedhj.org.mx/estadisticas/2009/Diciembre/autoridades_mas_frecuentes_2008-2009.pdf. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Autoridades señaladas más frecuentemente en 2010*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/estadisticas/2010/DICIEMBRE/Autoridades%202009-2010.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Autoridades señaladas más frecuentemente en 2011*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/estadisticas/2011/diciembre/autoridades2010-2011dic.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Autoridades señaladas más frecuentemente en 2012*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/estadisticas/2012/diciembre/Autoridades2011-2012.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Autoridades señaladas más frecuentemente en 2013*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/estadisticas/2013/diciembre/Autoridades%202012-2013.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Autoridades señaladas más frecuentemente en 2014*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/estadisticas/2014/diciembre/Autoridades%202013-2014-DICIEMBRE.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Supuestas violaciones más frecuentes durante 2008*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/>

- org.mx/estadisticas/2008/violaciones2008.pdf. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Supuestas violaciones más frecuentes durante 2009*. Recuperado de: http://cedhj.org.mx/estadisticas/2009/Diciembre/violaciones_frecuentes_ene_dic_2009.pdf. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Supuestas violaciones más frecuentes durante 2010*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/estadisticas/2010/DICIEMBRE/Violaciones%20frec%202010.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Supuestas violaciones más frecuentes durante 2011*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/estadisticas/2011/diciembre/Violaciones2011dic.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Supuestas violaciones más frecuentes durante 2012*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/estadisticas/2012/diciembre/Violaciones2012.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Supuestas violaciones más frecuentes durante 2013*. Recuperado de: http://cedhj.org.mx/estadisticas/2013/diciembre/Violaciones_2013.pdf. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Supuestas violaciones más frecuentes durante 2014*. Recuperado de http://cedhj.org.mx/estadisticas/2014/diciembre/Violaciones%202014_DICIEMBRE.pdf. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Informe anual de actividades de la CEDHI 2008*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/informes/informe2008.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Informe anual de actividades de la CEDHI 2009*. Recuperado de <http://cedhj.org.mx/informes/informe2009.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Informe anual de actividades de la CEDHI 2010*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/informes/informe-2010.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Informe anual de actividades de la CEDHI 2011*. Recuperado de <http://cedhj.org>.

- mx/informes/informe_2012.pdf. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Informe anual de actividades de la CEDHJ 2012*. Recuperado de: http://cedhj.org.mx/informes/VI_informe.pdf. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Informe anual de actividades de la CEDHJ 2013*. Recuperado de: <http://cedhj.org.mx/informes/7INFORME.pdf>. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Jalisco (2015). *Informe anual de actividades de la CEDHJ 2014*. Recuperado de: http://cedhj.org.mx/informes/Informe_2014.pdf. Fecha de consulta: 26 de octubre de 2015.
- H. Congreso de la Unión, Cámara de diputados (2015). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf. Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.
- H. Congreso del Estado de Jalisco (2015). *Constitución Política del Estado de Jalisco*. Recuperado de: <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Constitucion>. Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.
- H. Congreso del Estado de Jalisco (2015). *Ley Orgánica del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses*. Recuperado de: <http://congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>. Fecha de consulta: 18 de octubre de 2015.
- H. Congreso del Estado de Jalisco (2015). *Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco*. Recuperado de: <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>. Fecha de consulta: 16 de octubre 2015.
- Milenio (25 de septiembre de 2015). Dictan la primera sentencia por tortura en Jalisco. Recuperado de: http://www.milenio.com/region/primer_sentencia_tortura_Jalisco-policias_Tala-Derechos_Humanos_Jalisco_0_598140384.html.
- Navarrete, Gutiérrez, P. (2005). *Ojos perdidos en tanta luz*. Guadalajara, Jalisco, México: La casa del Mago.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>. Fecha de consulta: 15 de octubre de 2015.

Capítulo XII

Retos y perspectivas del suicidio en Jalisco

*Francisco José Gutiérrez Rodríguez**

Uno de los mayores enigmas sigue siendo la relación del hombre con su vida y consecuentemente con su muerte, ya que empezamos a convencernos de que la muerte es parte de la vida y la manera de morir es parte integral de la manera de vivir del individuo.

Norman Farberow (1969).¹

Introducción

El ritmo vertiginoso de la vida cotidiana ha contribuido al incremento de factores de riesgo psicosocial que repercuten de manera importante en la organización psicológica del individuo, generando estados de crisis emocional que en ocasiones lo llevan a pensar de forma sistemática en la muerte, como una alternativa de solución a los problemas cotidianos que lo aquejan. Dichos factores de riesgo pueden tener su origen en aspectos individuales, grupales o socioculturales,

* Maestro en Ciencias de la Salud Pública por la Universidad de Guadalajara, Director del Centro de Evaluación e Investigación Psicológica y Profesor de Tiempo Completo del Departamento de Psicología Básica del Centro Universitario de Ciencias de la Salud de la Universidad de Guadalajara.

1. Norman Farberow. *Necesito ayuda, estudio sobre el suicidio y su prevención*. México, Prensa Médica Mexicana, 1969, p. 1.

produciendo alteraciones diversas en actividades que anteriormente se constituían como fuente de motivación del individuo, ahora se tornan en fuente de desaliento, apatía y retraimiento, presentándose cambios importantes del estado de ánimo, propensión al consumo de sustancias psicoactivas (alcohol y drogas), problemas de autoimagen y autoestima, pero también alteraciones de tipo psicossomático (úlceras, gastritis, colitis, cefaleas tensionales, asma e hipertensión, entre muchas otras); de igual manera, se llegan a afectar el establecimiento de relaciones interpersonales, ya sea caracterizado por el distanciamiento en las relaciones familiares o de pareja, provocando en el individuo sentimientos de soledad, abandono o minusvalía.

Sin duda alguna, otros factores que han repercutido de forma importante en la aparición de estados de crisis con ideación y tentativa suicida han sido los efectos nocivos del deterioro ambiental, así como de la inadecuada planeación urbana, generadora de situaciones constantes de ansiedad y estrés; por otro lado, se advierten cambios significativos en la dinámica, roles y valores de la vida familiar, matizados por un marcado déficit socioeconómico por el que atraviesa una gran parte de la población, aunado a esto la crisis por la que atraviesan los sistemas políticos, sociales y culturales. Todo ello ha repercutido de forma importante en la pérdida del sentido de seguridad, pertenencia y estabilidad emocional del sujeto y del establecimiento equilibrado de sus relaciones vinculares.

En algunas ocasiones, el estado de desequilibrio del sujeto que atraviesa por una crisis emocional llega a desembocar en una crisis suicida. Ocurre frente a problemas ante los cuales sus recursos de afrontamiento, adaptación y defensa usuales no funcionan adecuadamente; el problema rebasa las capacidades para la realización de un afrontamiento efectivo y, como consecuencia de ello, desarrolla un proceso de franco desequilibrio, lo cual lo inhabilita aún más para encontrar una solución efectiva a los problemas que le aquejan. La crisis suicida repercute no sólo en el individuo que la padece sino en el grupo familiar o social al cual pertenece.

El suicidio debe ser entendido como un fenómeno biopsicosocial, que ha intentado ser abordado y comprendido desde diferentes enfoques, perspectivas y disciplinas; entre ellas, la filosofía, la sociología, la psiquiatría, la medicina, la antropología y la psicología. Lamentablemente, numerosas investigaciones han tratado de encontrar de forma

unilateral las causas del suicidio en un paradigma causa-efecto, lo cual parcializa su comprensión y, por ende, limita la acción preventiva y la intervención eficaz de este tipo de conducta autodestructiva.

El fenómeno suicida debe ser considerado como un hecho con significados e influencias diversas para quien lo realiza, una acción que refleja la concepción que la persona tiene acerca de su proceso de vida y, por tanto, de su visión ante la muerte.

Para poder tener una visión que nos acerque a la comprensión cabal de este tipo de conducta, debe buscarse en la influencia de los diversos canales de socialización del individuo (familia, escuela, amistades, medios de comunicación, ideología, cultura, avances científicos y tecnológicos que matizan la vida del individuo), pero también de los patrones socio y psicobiográficos del individuo que le dan sentido y direccionalidad a su existencia.

Será necesario precisar que en ocasiones el fin último de la aniquilación no es la búsqueda de la muerte, sino de la manifestación de su inconformidad social, de la búsqueda de apoyo, así como de la expresión de sentimientos nocivos ante la incapacidad de encontrar alternativas viables para la solución de sus problemas.

El problema del suicidio se agrava año con año en los países de Occidente, la conducta suicida (intento de suicidio y suicidios consumados) se ha convertido en un grave e importante problema de salud pública. En Europa, el suicidio se encuentra entre las primeras causas de muerte: 100,000 muertes por suicidio al año y casi 1'000,000 de intentos de suicidio.²

Particularmente en el estado de Jalisco, el comportamiento suicida no ha sido diferente. En el año 2000, Jalisco ocupaba el quinto lugar en casos de suicidio a nivel nacional, sólo rebasado por el Distrito Federal, Chiapas, Tabasco y Veracruz; una década después se coloca en el segundo lugar a nivel nacional en casos de suicidio con una tasa que pasó de 4.2 a 6.5 suicidios por cada 100,000 habitantes, rebasando la tasa correspondiente a la media nacional.³

-
2. García de Alba, J., Meléndez, C. (1981). Algunos aspectos epidemiológicos del suicidio en Guadalajara. *Salud Pública de México*, vol. XXIII, núm. 3, 245-257.
 3. Gutiérrez Rodríguez, F. Perfil psicosocial del suicida: una década del suicidio en Jalisco, Jornadas Universitarias para la Salud Mental, Departamento de Clínicas de Salud Mental, Universidad de Guadalajara, Manual de capacitación, mayo, 2010, 3ª edición.

Para fines de investigación e intervención psicológica, el suicidio ha sido definido por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1986) como “serie de conductas autodestructivas de resultados mortales con conciencia del motivo, con diversos grados de intención mortal que excluye a las autolesiones autoinfligidas en el transcurso de una enfermedad mental”.⁴

Beck et al. (1970) definen el suicidio como “el acto intencional causado a sí mismo que pone en peligro la vida y que da como resultado la muerte”. La palabra suicidio proviene del latín *sui* que significa “uno mismo” y de *caedere* que se refiere a “ceder”, “matar”, es decir: el acto del individuo encaminado a la autodestrucción intencional.⁵

1. Epidemiología y suicidio en el estado de Jalisco

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2014) se calcula que las cifras de suicidio anuales en el mundo ascienden a 900,000 casos, estimando que por cada caso de suicidio consumado pueden existir cuando menos 20 intentos. Los efectos físicos y psicológicos de este tipo de muerte violenta sobre las familias, los amigos y las comunidades son de amplio alcance; mucho tiempo después de que un ser querido se haya quitado la vida, puede llegar a afectar cuando a menos a seis personas de su entorno inmediato y de forma significativa en un proceso de duelo complicado.

De acuerdo a los datos arrojados por diversos estudios de investigación en el estado de Jalisco (García de Alba, 1981; Gutiérrez Rodríguez, 1997, 2008; Quintanilla Montoya, 2010; Valadez Figueroa, 2012), se observa una tendencia ascendente en personas cada vez más jóvenes que incurren en este tipo de conducta autodestructiva.

Entre jóvenes de 15 a 29 años de edad, en particular, el suicidio es la segunda causa principal de muerte a nivel mundial. Estudios centrados en el tema han puesto en evidencia que el suicidio reper-

4. Sarró, B., De la Cruz, C. (1991). *Los suicidios*. Barcelona España: Martínez Roca.
5. Sarró, B. (1984). Concepto de conductas autodestructivas directas (CAI). *Revista del Departamento de Psiquiatría de la Facultad de Medicina de Barcelona*, vol. II (1), 45-54, enero-febrero, 1984.

cute en las poblaciones más vulnerables del mundo, siendo de alta frecuencia en grupos marginados y discriminados de la sociedad.

El suicidio en Jalisco ha sido considerado por diversos organismos (Secretaría de Salud, Instituto Jalisciense de Salud Mental, Instituto Mexicano del Seguro Social, delegación Jalisco, por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF Jalisco y la Universidad de Guadalajara, entre otros), como *un problema grave de salud pública* que afecta no sólo a ciudades urbanizadas sino a ciudades medias y poblaciones rurales en expansión, con ingresos socioeconómicos insuficientes, en donde los recursos y servicios —si los hay— suelen ser escasos y limitados para la identificación temprana, el tratamiento y el apoyo a las personas necesitadas. Estos hechos notables, así como la falta de intervenciones oportunas hacen del suicidio un problema de relevancia mundial en la salud pública, que debe ser abordado de forma imperativa. A pesar de que los datos científicos indican que numerosas muertes por suicidio son evitables, con frecuencia el suicidio posee escasa prioridad para los gobiernos y las instancias normativas.

En 2012 se registraron en el mundo cerca de 804,000 muertes por suicidio, lo que representa una tasa anual mundial de suicidio, normalizada según la edad, de 11.4 por cada 100,000 habitantes (15.0 en hombres y 8.0 en mujeres). Cabe destacar que pese a la implementación de la Red Jalisciense de Prevención del Suicidio en el año 2002, el incremento de los índices de suicidio va en aumento año con año y que las cifras de suicidio difieren de forma significativa entre las diferentes fuentes de notificación de este tipo de muerte violenta. El suicidio es un asunto delicado y complejo, que ha registrado en la entidad un proceso de subnotificación, donde puede estar mal clasificado como muerte accidental, muerte dudosa o por otra causa diferente a suicidio. Su registro es un procedimiento complicado que involucra a autoridades diferentes, incluso en muchas ocasiones a la policía que actúa como primer respondiente en este tipo de decesos. Las cifras más representativas de este tipo de muerte violenta se generan en el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses.

Las cifras de suicidio en países desarrollados no difieren mucho de las registradas para el estado de Jalisco: se suicidan tres veces más hombres que mujeres; pero en los países de bajos y medianos ingresos la razón hombre-mujer es mucho menor: 1.5 hombres por cada

mujer. A nivel mundial, los suicidios representan 50% de todas las muertes violentas registradas entre hombres y 71% entre mujeres. Con respecto a la edad, las tasas de suicidio son más elevadas entre las personas de 70 años de edad y más, tanto entre hombres como entre mujeres y en casi todas las regiones del mundo.⁶

Estudios epidemiológicos realizados por García de Alba et al., en la Zona Metropolitana de Guadalajara, han puesto en evidencia que las características sociodemográficas de la población de suicidas son muy diferentes de quienes realizan tentativas. Las tasas de suicidios varían de acuerdo a condiciones sociales y culturales específicas, de acuerdo a clase social, credo religioso, sexo, etcétera.⁷

Ahora bien, en un sentido más amplio, en Jalisco y sus 125 municipios, el suicidio se presenta de manera importante. Datos publicados en 1974 reportan una tasa de 2.73 por 100,000 habitantes en Guadalajara. Posteriormente Brambila y Patrón (1977), en un estudio de gestos suicidas en Guadalajara en 1975, manifestaron que hubo 100 casos reportados, elevando su tasa a cinco por cada 100,000 habitantes, tomándose registros de diferentes centros de atención a la salud, tales como: Servicios Médicos Municipales Cruz Verde, Cruz Roja, IMSS, ISSSTE, Hospital Civil, etc., demostrando con ello la importancia que tiene el suicidio para el trabajador de la salud.

En Guadalajara, García de Alba et al., (1981), en un estudio retrospectivo de las defunciones por suicidio en Guadalajara entre 1976-1978, delinearon un perfil del sujeto suicida, en el que se encontró lo siguiente:

- El constante predominio en el número y en las tasas de los suicidas del sexo masculino, sobre las del sexo femenino; el predominio en las tasas de suicidio de mayores de 40 años sobre las de menores de tal edad, sobre todo en 1977 y 1978.
- El incremento del porcentaje de suicidas con edad desconocida en los varones; mayor preferencia en los varones por el ahorcamiento y el arma de fuego, y en las mujeres por los tóxicos.

6. Organización Panamericana de la Salud (OPS), Oficina Regional para las Américas, *Prevención del suicidio: un imperativo global*. Washington, DC, 2014.

7. García de Alba, J., Meléndez, C., et al., (1981). Algunos aspectos epidemiológicos del suicidio en Guadalajara. *Salud Pública de México*, vol. XXIII, núm. 3, 245-257.

- Predominio en solteros en 1976 y casados en 1977 y 1978. En relación con la ocupación, el mayor número de casos correspondió a empleados; pero lo que destaca es que la tendencia del fenómeno había sido estable por año y por sexo.

Estadísticas más recientes mostraron el incremento de este tipo de muerte violenta en la Zona Metropolitana de Guadalajara. En un reporte de 2,922 autopsias por muerte violenta en la ciudad de Guadalajara, registradas por la Unidad de Epidemiología Clínica del Hospital Civil Fray Antonio Alcalde y por el Servicio de Medicina Forense de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco (1991), se obtuvo un total de 161 suicidios, representando 5.5% del total de muertes violentas, resaltando que 143 (89.3%) cadáveres de suicidas presentaron alcoholemia positiva, en 58% de ellos la alcoholemia fue de tercer grado.

Se advierte que en 1990 se presentó un suicidio cada setenta y dos horas, en comparación al año de 1991 en que este tipo de muerte violenta ocurrió una cada cuarenta y ocho horas. De acuerdo a reportes del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses de la Fiscalía del Estado de Jalisco, de 2010 a 2014 se han presentado en meses del año tales como: diciembre, enero, mayo y junio, y en los últimos años en el mes octubre, se han registrado suicidios a razón de uno cada 24 horas.

En relación con el tipo de muerte, coincide con estudios anteriores: el mayor número de casos fue por ahorcamiento y por arma de fuego en varones y por ingesta de tóxicos en mujeres.

Otro estudio realizado por Ruiz Morales (1990) sobre suicidio en Guadalajara, reveló que las cifras aumentaron en más de 100% de una década a otra: 61 para 1982 contra 166 en 1992.

En tanto que de 2010 a 2014 en el estado de Jalisco se han registrado alrededor de 500 casos de suicidio. Se advierte un incremento en población infanto-juvenil en la última década. El perfil psicosocial del suicida en el estado de Jalisco no difiere mucho de las características epidemiológicas del suicida a nivel nacional.⁸

8. Gutiérrez Rodríguez, F., "Perfil psicosocial del suicida en la Zona Metropolitana de Guadalajara de 1990 a 1999", Centro Universitario de Ciencias de la Salud, Tesis de Maestría en Ciencias de la Salud, Universidad de Guadalajara, febrero de 1999.

El manejo de las estadísticas en el estudio de los actos suicidas ha sido determinante y ha proporcionado indicadores importantes de riesgo suicida: aproximadamente 70% de los suicidas comunican sus ideas, sobre todo con su médico familiar; sin embargo, se hace necesaria la existencia de métodos de investigación que complementen dichos estudios, ya que los índices no proporcionan la comprensión total de este comportamiento.

Debido a la densidad de población, los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y de la zona centro de Jalisco con más índice de suicidio durante los últimos cuatro años son: Guadalajara (511 casos), Zapopan (309 casos) y Tlaquepaque (173 casos), que representan 993 de los 1,376 suicidios totales cuantificados en la zona, lo que corresponde a 72.1% del conteo total.

Con respecto a las muertes por violencia en el estado de Jalisco (suicidio, homicidios y accidentes) reportadas por el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, del año 2009 al primer semestre del 2014, se registraron un total de 17,017 muertes, correspondiendo 5,275 a homicidios, que significa 31%, 5,105 de muertes a accidentes viales que significa 28%, 1,871 muertes por suicidio que significa 11% y 5,105 muertes clasificadas como otros que significa 30% del total de muertes violentas para ese periodo.

Las muertes por suicidio respecto al grupo de edad se distribuyeron de la siguiente manera: el grupo de edad de 0 a 17 años: 203 personas; en el grupo de 18 a 34 años: 859 personas; seguido por el grupo de 25 a 54 con un total de 576 casos; en personas de 55 años y más se tuvo una incidencia de 239 casos, quedando un total de 11 casos como edad desconocida.

En lo que se refiere a las muertes por suicidio por género, la distribución se dio de la siguiente manera: 1,452 varones contra 425 personas del sexo femenino, es decir en una proporción de 4 a 1 hombre-mujer; sin embargo, en casos de intento de suicidio, la relación se invierte en una razón de 5 a 1 mujer-varón, lo que se debe a la letalidad de los métodos utilizados por varones (disparo por arma de fuego y asfixia por ahorcamiento, principalmente), en comparación a los métodos menos letales utilizados por las mujeres (herida por arma blanca y consumo de tóxicos).

Los espacios utilizados por los suicidas se presentaron en 80% de los casos al interior de casa-habitación, predominando el dormi-

torio y el baño, seguido en 20% por espacios abiertos como edificios, azoteas y plazas públicas.

Cabe destacar que 22% de los casos registrados de muertes por suicidio dejaron una nota póstuma (mecanografiada, grabada, en video, y recientemente hasta en portales de redes sociales), cuyo contenido evidenciaba mensajes afectivos, con recomendaciones, por enfermedad, mensajes culpabilizantes o de contenido abstracto.

Los métodos más frecuentemente utilizados fueron: 1,298 muertes por asfixia por ahorcamiento, 200 casos por arma de fuego, 319 por intoxicación, y 71 casos por diversos medios.

Respecto a los casos de suicidio por ocupación registrados en el estado se señalan: 1,276 que corresponden a empleados, 147 casos de desempleados, 150 obreros, 128 comerciantes y 150 estudiantes, y en 20 casos se ignora su ocupación.

Los casos de suicidio registrados por estado civil en Jalisco se presentan bajo la siguiente distribución: 1,276 casos de personas solteras, 413 casos de personas casadas y 182 casos divorciados, viudos y en unión libre.⁹

Las estadísticas en suicidio sólo nos proporcionan una aproximación al estudio del fenómeno suicida, pero no llegan a reflejar el impacto psicosocial de este tipo de muerte violenta, tanto para el sujeto que lo experimenta como para el grupo social y familiar al cual pertenece.

2. Factores de riesgo psicosocial en la conducta suicida

No es posible determinar cuáles son las causas que originan los actos suicidas, aunque está demostrada la existencia de una serie de factores predisponentes que pueden desencadenar un acto suicida en una parte de la población.

Los factores de riesgo suicida más frecuentes estadísticamente se han recogido de diversas escalas de evaluación del riesgo suicida.

9. Gobierno del Estado de Jalisco, Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, Dirección de Estadística, registro de muerte violenta 2009-2014. Recuperado de: <http://www.cienciasforenses.jalisco.gob.mx>.

Souris (1975) los clasifica en diez categorías: la edad y el sexo, los síntomas de depresión, ansiedad y alcoholismo, las situaciones de estrés (pérdida de una persona significativa por muerte o separación), enfermedad grave, problemas económicos, aumento de responsabilidad, la agudeza o la cronicidad de síntomas específicos, el proyecto suicida planeado, especificidad temporal, método, los recursos de apoyo y su disponibilidad (ausencia de todo tipo de recursos: familia, amigos, apoyo médico y soporte social), los antecedentes de tentativas suicidas (número y letalidad), el estado físico (enfermedad crónica, fracaso terapéutico previo, etc.), los aspectos de la comunicación (ruptura y rechazo de la comunicación, expresión de sentimientos de culpa y de incapacidad, o transmitir la culpa a otros) y las reacciones del entorno (rechazo, incompreensión, falta de empatía). Estos factores, en función de la personalidad y de la situación del individuo, pueden representar una conducta suicida.

A continuación, se caracterizarán algunos de los principales factores de riesgo suicida documentados.

Edad: generalmente a más edad corresponde mayor riesgo suicida. En el varón aumenta el riesgo de forma progresiva con la edad, en la mujer el aumento es hasta los 50-60 años. En las últimas décadas se ha observado un incremento del suicidio en las personas de entre 15 a 29 años, sobre todo en los varones y en algunos países, el suicidio es la segunda o tercera causa de muerte en los grupos de 15-19 años y de 20 a 24 años. Las tentativas de suicidio son más frecuentes en los jóvenes.

Sexo: en Occidente, en todas las edades es más frecuente el suicidio consumado en el hombre, pero el número de tentativas es siempre más elevado en la mujer. Generalmente, la proporción corresponde a cuatro varones por cada mujer y en intentos de suicidio a cinco mujeres por cada varón.

Raza: la población blanca es la que tiene mayor riesgo en los actos suicidas. Pero la significación de la raza como factor de riesgo es incierta, pues aun viviendo en el mismo lugar, las condiciones de vida son diferentes para distintas poblaciones étnicas. En Estados Unidos se registra un aumento progresivo de suicidios en los indios y negros norteamericanos de 15 a 23 años; sin embargo, en esos grupos étnicos los suicidios consumados disminuyen con la edad. Ello

plantea que las presuntas diferencias sociales están ligadas a factores socioculturales.

Estado civil: relacionado con variables como la edad, el sexo y el aislamiento social. 80% de suicidios por estado civil corresponden a solteros y casados, 20% corresponde a divorciados, viudos y en unión libre mientras que el riesgo de tentativa de suicidio es mayor en las personas que han sufrido la pérdida de su pareja o de un familiar por abandono o muerte, independientemente de su estado civil.

Situación laboral: el riesgo de suicidio por esta causa ha disminuido en estos últimos años. La relación acto suicida y desempleo es más significativa si se asocia con el tiempo de desempleo —más prolongado, mayor riesgo—, padecer un trastorno mental o presentar conflictos interpersonales o sociales.

Profesión: se han observado tasas elevadas en algunas profesiones. La asociación entre actos suicidas y profesión se ha estudiado ampliamente en la profesión médica. De la Cruz et al. (1988), en su análisis del suicidio en estudiantes de medicina, en médicos residentes y en profesionales de la medicina, observaron diferencias en las estudiantes, cuya tasa es superior a la tasa femenina de la misma edad. El suicidio consumado en los médicos residentes es inferior al de los médicos en general. Los profesionales de la medicina presentan una prevalencia de suicidio superior a la de la población en general, siendo el método más utilizado el “medicamentoso”. Los psiquiatras forman parte del grupo con riesgo suicida, igual que los otorrinolaringólogos, cirujanos, anestesistas y dentistas, médicos, abogados, farmacéuticos y dentistas son profesionales con elevado riesgo suicida. Parece que los factores que predisponen a los médicos al acto suicida están relacionados con el acceso y dependencia a sustancias, o a las tensiones derivadas de la profesión, y/o a los conflictos a nivel personal y social.

Aislamiento social: su influencia parece que es más psicológica que geográfica o física. No se considera significativo que el aislamiento sea consecuencia de la acción individual —emigración—, o esté provocado por factores externos —muerte o abandono de la pareja o de una familia—, como recoge Kreitman (1986). Pero es un factor de riesgo importante, sobre todo en las personas mayores y en los enfermos.

Industrialización: estadísticamente hay un aumento del suicidio en los países industrializados, por la emigración y la desintegración familiar que conlleva. Tradicionalmente se observan tasas de suicidio más elevadas en el medio urbano que en el medio rural, pero los datos no son definitivos para afirmarlos.

Clase social: aunque se ha indicado el predominio de actos suicidas en las clases sociales de elevados recursos económicos (Sainsbury, 1986 b), los resultados son imprecisos por estar relacionados con diversas variables.

Experiencias negativas en la infancia: Adams (1982) apunta que la inestabilidad familiar puede ser la variable etiológica principal de la vulnerabilidad suicida. También se ha vinculado el riesgo suicida con las relaciones conflictivas con los padres y la presencia de padres con trastornos afectivos y/o que han realizado actos suicidas.

Factores genéticos: se han hecho estudios sobre gemelos y hay trabajos que sugieren la presencia de factores genéticos en los actos suicidas. Kety (1986) cita el estudio de Kallman et al. (1947), que no encontraron concordancia para el estudio en 11 parejas de gemelos monocigotos. Haberland (1965) revisó los estudios sobre 149 parejas de gemelos y halló una concordancia suicida de 17.7% en los 51 gemelos monocigotos, pero de 0% en las parejas heterocigóticas (98 parejas). Schulsinger et al. (1979) establecieron una frecuencia mayor de suicidios en la familia biológica que en la adoptiva de los 57 que fueron adoptados al nacer y se suicidaron. Por su parte, Montejo et al. (1986) aportan datos que sugieren que la predisposición familiar a manifestar conductas suicidas está relacionada con los trastornos afectivos.

Factores bioquímicos: Plutchik y Van Praag (1986) indican que la suicidalidad está asociada a la agresividad y relacionada con la amplia gama de variables ambientales y personales. Diversos investigadores han señalado la relación entre la disfunción serotoninérgica y la conducta suicida (Asberg y cols., 1976; Van Praag, 1981). Entre las alteraciones observadas en pacientes con tentativa de suicidio, se señala una disminución del 5-HIAA, metabolito de la serotonina, en el líquido cefalorraquídeo; la disminución es independiente del diagnóstico psiquiátrico y tampoco está influida por la edad.

Grupos de riesgo suicida: son aquellos subgrupos de la población en los que se ha estudiado la frecuencia de suicidios, así como la

tentativa de suicidio, y en donde los análisis estadísticos han demostrado una diferencia significativa de las tasas de suicidio respecto a la población en general. Aunque esta diferencia se basa a menudo en una pequeña proporción de un subgrupo específico.

Personas que realizan una o varias tentativas de suicidio: actualmente se está de acuerdo en que el antecedente de una o varias tentativas de suicidio constituye un elevado riesgo de repetición y es predictivo de un mayor riesgo de suicidio consumado, sobre todo en los primeros meses después de haberla realizado. En el curso del primer año en que se ha realizado el intento, la mortalidad por suicidio es aproximadamente de 1% a 2%, lo que representa un riesgo cien veces superior al de la población general. El riesgo disminuye a partir del segundo año, pero persiste durante un tiempo prolongado, representando de 10% a 15% de la mortalidad por suicidio, como se objetiva en distintos estudios de seguimiento.

Enfermos psíquicos, trastornos mentales y actos suicidas: la enfermedad mental es uno de los factores de riesgo más importante de suicidio. Los pacientes psiquiátricos forman un grupo de elevado riesgo en relación a la mortalidad y a la morbilidad por suicidio.

El riesgo de suicidio es especialmente elevado en los pacientes con diagnóstico de depresión, esquizofrenia y alcoholismo, pero los actos de suicidio pueden ocurrir en la mayoría de los pacientes psiquiátricos. Generalmente, los diagnósticos de trastornos psicóticos se asocian al suicidio consumado y las tentativas de suicidio, a los trastornos de personalidad, distímicos y adaptativos.

A continuación, se describen los trastornos psiquiátricos con mayor riesgo de morbilidad y mortalidad suicida.

Espectro de los trastornos depresivos: la opinión clínica que ha prevalecido durante años ha sido que el riesgo de suicidio es frecuente en todos los tipos de depresiones. Aunque se acepta que la mortalidad es más alta en la depresión mayor con sintomatología psicótica, y que hay más morbilidad en los trastornos distímicos. El paciente depresivo da numerosos avisos de su ideación suicida.

Espectro de la esquizofrenia: el riesgo de mortalidad suicida en los esquizofrénicos es 20 a 70 veces superior al de la población general.

Trastornos de la personalidad: tradicionalmente, a nivel clínico se valora que la morbilidad suicida es más frecuente en pacientes con estos diagnósticos. En su revisión sobre suicidios, neurosis y trastor-

nos de personalidad, Seager (1989) concluye que la tasa de suicidio consumado entre pacientes es 20 veces superior a la de la población general, presentando también una morbilidad suicida muy elevada.

Trastornos derivados del consumo de sustancias psicoactivas, tipo alcohol: el alcoholismo es un factor de riesgo suicida y las personas con dependencia al alcohol son un grupo de riesgo, pero la incidencia real de la tasa de suicidios oscila, según los diversos estudios epidemiológicos realizados, entre cifras tan dispares como de 2% a 56% (revisión de Roy y Linnoila, 1986).

Solomon y Arnon (1979) apuntan una tasa de suicidios en adictos a los narcóticos de 20 a 30 veces superior a la de la población general; estos autores concluyeron que el alcoholismo y las toxicomanías eran la causa de un suicidio, o representaban una forma de suicidio, o compartían una etiología común con los suicidios.

Enfermos somáticos, enfermedades orgánicas y actos suicidas: es común que los actos suicidas estén relacionados con una enfermedad orgánica crónica, dolorosa o terminal. Se observa un riesgo de suicidio superior al esperado en las enfermedades del sistema nervioso central, las neoplasias malignas y en los trastornos gastrointestinales, urogenitales y del aparato locomotor.

Adolescencia y juventud: desde la década de 1960, la mortalidad por suicidio en los jóvenes de 15 a 24 años está aumentando, sobre todo en los varones. También en el mismo periodo, la tentativa de suicidio es un acto más frecuente entre los adolescentes y jóvenes adultos, siendo la incidencia más alta en las mujeres.

Senectud: en todos los países occidentales el número de suicidios aumenta con la edad, siendo más frecuente en los grupos de edad avanzada; pero respecto a la mortalidad global, el suicidio como causa de muerte en este grupo de edad representa menos de 1%.

Persona en reclusión: las personas encarceladas tienen mayor riesgo de suicidio y de tentativa de suicidio, especialmente en la primera época de privación de libertad y en la espera de la sentencia. Según los datos recogidos por Bernheim (1987), en Bélgica para los años 1979-1984, se estimó que la tasa de suicidios de los presos era cinco veces superior a la de la población general masculina. En los centros penitenciarios de Canadá era ocho veces superior en los años 1980-1985.

Métodos suicidas: los métodos utilizados para el suicidio varían según los países, culturas, épocas y características demográficas tales como la raza, el sexo, la edad, y el medio rural o urbano. La elección del método también está influida por la accesibilidad, la oportunidad y la aceptación sociocultural. Los métodos más comúnmente utilizados por varones son: disparo por arma de fuego y asfixia por ahorcamiento; y en mujeres: herida por arma blanca y consumo de tóxicos.

3. Retos en la atención y prevención de la conducta suicida

Con base en lo anteriormente expuesto, el fenómeno suicida debe ser conceptualizado como un reto importante a resolver en el contexto de la salud pública, que debe ser abordado de manera integral desde los diferentes canales de socialización del individuo, tales como la familia, la escuela, organismos e instituciones de seguridad ciudadana, comités vecinales, colegios de profesionistas, universidades, centros de investigación, organismos de fomento a la cultura, organismos religiosos, así como de los medios de comunicación masiva, entre muchos otros.

Como sociedad, tenemos el reto de identificar e intervenir de forma oportuna en los factores de riesgo asociados a la conducta suicida, basándonos en modelos que han demostrado con evidencia científica ser efectivos en el tratamiento y prevención de este tipo de conducta autodestructiva.

Resulta de vital importancia la implementación de políticas públicas que aborden el fenómeno suicida desde una perspectiva colaborativa e integral, no sólo desde la intervención, sino dando el peso preponderante a la prevención en sus diferentes niveles de acción.

Se debe trabajar de manera primaria en la familia, desde una perspectiva de la psicoeducación, dotando de herramientas (autoestima, asertividad, manejo adecuado de los impulsos, manejo efectivo en la expresión de las emociones) que permitan al individuo contar con redes de apoyo que le faciliten mejores procesos de afrontamiento ante los diferentes problemas de la vida cotidiana.

En el ámbito escolar deben ser cuestionados modelos pedagógicos autoritarios, fomentando habilidades docentes y de acción tutorial para la oportuna detección de señales de riesgo suicida, así como

pautas de intervención efectiva y de prevención del acoso escolar como fuente de riesgo de esta conducta autodestructiva.

Reemplazar los actuales esquemas de la prevención basados meramente en la transmisión de información y que no necesariamente repercuten de manera efectiva en la modificación de patrones, actitudes en torno a la conducta suicida. Será preciso, entonces, contar con campañas de prevención del suicidio a diferentes niveles (primaria, secundaria y terciaria), tanto en la capacitación como en la implementación de programas con metodología participativa de educación para la salud, que impacten de manera favorable un fenómeno tan complejo como la conducta suicida.

Las implementaciones de estos programas deberán trabajar los factores de riesgo suicida de forma directa e indirecta, abordando problemas asociados a este tipo de conducta violenta, analizando temas como la violencia intrafamiliar, de pareja, el impacto de las adicciones, el deterioro de las relaciones familiares y sus alternativas, las crisis emocionales en las diferentes etapas del desarrollo, los procesos de jubilación y del nido vacío en los adultos mayores, el desempleo y la jubilación, el manejo adecuado del tiempo libre, programas de autoestima, asertividad y proyecto de vida, entre muchos otros.

Los profesionales de la salud deberán unificar protocolos para la capacitación, atención y prevención del suicidio, contando con sistemas de referencia y contra-referencia que permitan dar seguimiento a los casos de ideación y tentativa suicida, apegados a las normas oficiales mexicanas y de los criterios éticos internacionales.

Los medios de información y de comunicación masiva deberán difundir modelos y estilos de vida saludables, no recurriendo a la realización de una apología de la violencia o de la naturalización del suicidio como respuesta a los diferentes problemas de la vida social; debe contarse con mecanismo claros de regulación de contenidos en radio, televisión y prensa escrita, así como de las nuevas tecnologías de la información.

Debe persuadirse a los diferentes niveles de gobierno sobre la importancia de implementar programas de fomento a la salud mental, fortaleciendo la infraestructura, los recursos humanos, técnicos y materiales, así como el gasto destinado a la promoción y preservación de la salud mental poblacional. Deberá contarse con organismos ágiles y expeditos de respuesta inmediata a la atención de esta-

dos de crisis emocional, ya sea a través de líneas de psico-orientación telefónica, de unidades móviles de atención a las crisis emocionales, así como fortalecer los programas de capacitación del personal de respuesta inmediata y primeros respondedores ante situaciones de crisis emocionales.

Un punto que merece particular atención lo constituye la mejora de los inadecuados sistemas de notificación de morbi-mortalidad en el sistema de salud mexicano, en lo que a suicidio e intentos de suicidio se refiere, ya que la información emanada de los diferentes sistemas estadísticos discrepan y no reflejan la verdadera magnitud del problema suicida, será de vital importancia contar con información veraz para el adecuado diseño de estrategias de prevención e intervención de la conducta suicida a nivel poblacional.

Las universidades, gremios de profesionistas y centros de investigación deberán avocarse al diseño e implementación de proyectos de generación de conocimiento a nivel cuanti-cualitativo que den cuenta del estado del fenómeno suicida a nivel local, nacional e internacional, incorporando desarrollos tecnológicos innovadores y de punta (sistemas de información geográfica, *software*, aplicaciones de telefonía móvil, videojuegos, cortometrajes, videoclips, etcétera) que permitan trabajar en los procesos preventivos del suicidio en México y el mundo.

Trabajar en la integración de programas educativos en las diversas etapas del ciclo vital de la familia, fortaleciendo los programas de escuelas de padres en dónde se analicen de forma puntual los factores de riesgo asociado a las conductas suicidas y fomentando modelos educativos familiares incluyentes, con niveles de comunicación asertiva, y con posibilidades reales de negociación y mediación de conflictos.

Impulsar la creación de materiales educativos (videos, trípticos, tesis, paquetes educativos, discos compactos, juegos y juguetes que fomenten una cultura de vida y de búsqueda de estilos saludables).

Se debe trabajar más y mejor en la integración de redes sociales de apoyo con la participación de instituciones y organismos públicos y privados, asociaciones civiles, organismos no gubernamentales en el proceso de atención y cuidado integral del estado de salud mental poblacional, implementando y supervisando programas destinados a erradicar la violencia interpersonal y la violencia social estructural,

el desempleo, la marginación, la pobreza, la inequidad, la discriminación y la defensa de los derechos humanos.

Se deberán generar acciones tendientes a la realización de agendas recreativas y socioculturales para el adecuado manejo del tiempo libre en los diferentes grupos de edad y sectores poblacionales, tales como la práctica del deporte, el desarrollo de habilidades sociales, artísticas y de solución no violenta de conflictos, cursos talleres de autoempleo y de aprendizaje de oficios y tareas que permita una integración socio afectiva de los sujetos a su entorno.

Bibliografía

- American Psychological Association (2013). *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales* (DSM V), España, Editorial Interamericana.
- Asnis, G., Friedman, T. (1993). Conducta suicida en pacientes psiquiátricos deambulatorios: descripción y prevalencia. *Am. Psychiatry* 150: 108-112.
- Beck, Aarón (1970). Suicidio, método y cómo prevenirlo. *Depresión*, Nueva York. Monografía de Lakeside Laboratories Inc., p. 71.
- Berenzon, S., Lara, M. A., Robles, R. y Medina-Mora, M. E. (2013). Depresión: estado del conocimiento y la necesidad de políticas públicas y planes de acción en México. *Salud Pública de México*, 55(1), 74-80.
- Borges, G., Medina-Mora, M. E., Orozco, R., Ouéda, C., Villatoro, J. y Fleiz, C. (2009). Distribución y determinantes sociodemográficos de la conducta suicida en México. *Salud Mental*, 32(5), 413-425.
- Borges, G., Orozco, R. y Medina-Mora, M. E. (2012). Índice de riesgo para el intento suicida en México. *Salud Pública de México*, 54 (6), 595-606.
- Brambila Colado, J. de J., Patrón Domínguez, S. R. (1997). La prevalencia de gestos suicidas en Guadalajara durante 1975. *Salud Pública de México*, época V, vol. XIX, núm. 6, noviembre-diciembre.
- Brofman, M. y Durán, R. (nov. 1983). La desigualdad ante la muerte. Clases sociales y mortalidad en la niñez. Mesa de trabajo determinantes de niveles y diferencias de mortalidad del congreso latinoamericano de población y desarrollo, México, DF.
- Brook, E.M. (1976). *El suicidio y los intentos de suicidio*. Ginebra, Suiza Organización Mundial de la Salud, 1976, pp. 7- 125.
- Carreño Pérez, L. (2010). Frecuencia de ideación suicida en adolescentes y su relación con la funcionalidad familiar (Tesis de especialidad). Universidad Veracruzana, Veracruz, México.

- Chávez, H. A., Pérez, H. R., Macías, G. L. y Páramo, C. D. (2004). Ideación e intento suicida en estudiantes de nivel medio superior de la Universidad de Guanajuato. *Acta Universitaria*, 14(3), 12-20.
- Christman, A. (1996). Suicidio en los adolescentes. *Rompan Filas*, núm. 24, México, DF, pp. 3-8.
- Cubillas, R. M., Román, P. R., abril, V. E. y Galaviz, B. A. (2012). Depresión y comportamiento suicida en estudiantes de educación media superior en Sonora. *Salud Mental*, 35(1), 45-50.
- De la Fuente, Ramón (1992) Tendencias autodestructivas: suicidio. *Psicología Médica*, 483-494
- De las Heras, F., Abril, A., Gaona, J., Civeira, J. (1989). La intervención o prevención secundaria del suicidio. *Salud Mental*, vol. 12, núm. 3, septiembre, 6-55.
- Eguiluz, L. L. (2010). Introducción. En: L. L. Eguiluz (comp.), *¿Qué podemos hacer para evitar el suicidio?* (VII-XII). México: Pax.
- Eriksson, M. y Lindström, B. (2008). A salutogenic interpretation of the Ottawa Charter. *Health Promotion International*, 23(2), 190-199.
- Elorriaga, H. (1972). Breve estudio sobre el problema del suicidio en la década 1960-1969. *Salud Pública de México*, vol. XIV, núm. 4, 487-498.
- Espinoza-Gómez, F., Zepeda-Pamplona, V., Bautista-Hernández, V., Hernández Suárez, C. M., Newton-Sánchez, O. A. y Plasencia-García, G. R. (2010). Domestic violence and risk of suicidal behavior among university students. *Salud Pública de México*, 52(3), 45-5.
- Farberow, N. L., y Shneidman, E.S. (1969). *Necesito ayuda. Estudio sobre el suicidio y su prevención*. México: Prensa Médica Mexicana.
- Freden, Lars (1986). *Aspectos psicosociales de la depresión*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Freemann, A. y Reinecke, M.A. (1995). *Terapia cognitiva aplicada a la conducta suicida*. Bilbao, España: Biblioteca de Psicología. Desclée de Brouwer.
- Gallardo, H., Rivas, Mario *et al.* Primer registro de muerte violenta en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Reporte de 2922 autopsias. Hospital Civil de Guadalajara, Unidad de Epidemiología Clínica y Procuraduría General del Estado de Jalisco.
- García de Alba, G. y Morán, J. (1974). Algunos aspectos epidemiológicos del suicidio en Jalisco. *Salud Pública de México*, vol. XV, núm. 2, 195-210.
- García de Alba, J. y Meléndez, C. (1981). Algunos aspectos epidemiológicos del suicidio en Guadalajara. *Salud Pública de México*, vol. XXIII, núm. 3, 245-257.

- Gobierno del Estado de Jalisco, Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, Dirección de Estadística. Recuperado de: <http://www.cienciasforenses.gob.mx>.
- Gómez, A., Solas, F. y Barrera, A. Las condiciones psicosociales de la conducta suicida. *Revista de Salud Mental*, vol. 14, núm. 1.
- Gutiérrez Rodríguez, F. Perfil psicosocial del suicida: una década del suicidio en Jalisco. Jornadas Universitarias para la Salud Mental, Departamento de Clínicas de Salud Mental, Universidad de Guadalajara. Manual de capacitación, mayo, 2010, 3ª edición.
- Gutiérrez Rodríguez, F. Universidad de Guadalajara. Tesis de la Maestría en Ciencias de la Salud, "Perfil Psicosocial del suicida en la Zona Metropolitana de Guadalajara de 1990 a 1999. Guadalajara, Jalisco", febrero de 1999.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2006). Estadísticas de intentos de suicidio y suicidios. Cuaderno núm. 1, Aguascalientes, México: autor.
- López, P. y Prado, C. (1981). Alternativas para el estudio de factores de riesgo del suicidio. Procedimientos metodológicos generales. *Revista Cubana de Administración en Salud*, núm. 7, enero-marzo, 67-76.
- Morgan, H. (1983). *¿Deseos de muerte? Entendimiento y manejo del daño deliberadamente autoinfligido* (Trad. al cast. 1983). México: Breviarios, Fondo de Cultura Económica.
- Morón, P. (1992). *El suicidio* (1ª ed. en español). Presses Universitaires de France. México: Publicaciones Cruz ISA.
- Olivos, Gomberoff *et al.* (1988). *Manual de psiquiatría*. Santiago de Chile. Mediterráneo, p. 266.
- Organización Mundial de la Salud (1994). *La evaluación del comportamiento suicida*. Copenhague, Dinamarca, pp. 3-4.
- Pérez, Toledo, M. A. (1986). Los riesgos de la depresión, suicidio y criminalidad. *Depresión en la Práctica Médica. Boletín de la Sociedad Mexicana de Psiquiatría Biológica*. México, núm. 10, p. 21.
- Quintanilla Montoya, Roque, Valadez Figueroa, Isabel, González de Mendoza, Juan Manel, Vega Miranda, Julio César, Flores Ramírez, Luz Elena y Valencia Abundis, Silvia. Tipos de personalidad y conducta suicida. *Investigación en Salud*, 2004, VI (2).
- Saltijeral Méndez, Ma. Teresa y Terroba Garza, Graciela (1987). Epidemiología del suicidio y del parasuicidio en la década de 1971-1980. *Salud Pública de México*, vol. 29, núm. 4, julio-agosto.
- Sarró, B. (1984). Concepto de conductas autodestructivas directas (CAI). *Revista del Departamento de Psiquiatría de la Facultad de Medicina de Barcelona*, vol. II (1), 45-54, enero-febrero.

- Sarró, B. y De la Cruz, C. (1991). *Los suicidios*. Barcelona España: Martínez Roca.
- Terroba, G., Saltijeral, M. y Del Corral, R. (1986). El consumo de alcohol y su relación con la conducta suicida. *Salud Pública de México*, vol. 28, núm. 5, septiembre- octubre, 489-493.

Capítulo XIII

Jóvenes en conflicto con la ley: los retos de la prevención

*Rogelio Marcial**

No es posible que la gente sólo consuma en esta sociedad; debe vender algo, incluso su habilidad para trabajar. Si el trabajo decente es inalcanzable, la gente hará otras cosas, como vender sexo o drogas

Luis J. Rodríguez

Se ha hablado mucho de que el caos de las grandes metrópolis — como la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Tijuana— “propicia” un ambiente para las actividades delictivas. Sin embargo, son innumerables las ciudades medias y pequeñas de nuestro país en las que hoy el problema de la inseguridad pública es uno de los principales reclamos por parte de la sociedad civil, y uno de los renglones que más preocupan a los gobiernos locales. El número de habitantes y la extensión de la mancha urbana no son siempre el principal determinante de la imposibilidad de una convivencia social segura. Las razones son más complejas. Una significativa limitante en la comprensión de esta realidad es la forma en que se concibe la problemática de la delincuencia por parte de quienes, desde puestos de autoridad, se enfrentan a ella. La delincuencia es un problema

* Profesor-Investigador de El Colegio de Jalisco y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

social. Creer que la problemática surge del individuo por una predisposición biológica o cultural es querer hacer responsable a ese individuo —o por extensión a su familia o su barrio— de una compleja realidad en la que está implicada la sociedad en su conjunto.

1. Las realidades juveniles

El problema de la inseguridad pública que vivimos los jaliscienses se ha convertido en uno de los aspectos centrales de atención por parte de las autoridades locales. Los índices de delincuencia han llegado a tales niveles, que obligan a la sociedad (gobierno y sociedad civil) a dedicar mucha de su atención a una problemática que afecta cotidianamente a la población en general. Ciertas zonas de la mancha urbana se han convertido en espacios “intransitables” y de latente peligro para los habitantes de la ciudad. Sin embargo, este ambiente de inseguridad afecta de distinta manera a los estratos y segmentos poblacionales que constituyen la Zona Metropolitana de Guadalajara. No sólo en relación con el ingreso y la propiedad, sino también en referencia con el grupo de edad, la inseguridad pública presenta diferentes caras y matices que obliga a la sociedad a trabajar desde distintos frentes para controlar sus consecuencias.

Para muchos, la relación “delincuencia-juventud” —más propiamente “jóvenes en conflicto con la ley”— es tan estrecha como lo marca el dato que sigue: “[...] dos de cada tres delitos que se cometen en la Zona Metropolitana de Guadalajara tienen como autores a jóvenes de 18 a 28 años de edad”.¹ Si sumamos a lo anterior los delitos cometidos por menores de 18 años (dato del cual carecemos), la tendencia hacia el “rejuvenecimiento del delincuente” resulta preocupante. Esto es, buena parte del problema de la inseguridad pública pareciera tener como origen a los niños y jóvenes que cohabitan con nosotros y que se han visto orillados a delinquir como una forma de sobrevivencia económica. Pero lo anterior podría ser una cara de la moneda. Sumando los casos de robo, asalto, agresión, asesinato, violación, etc., en los que el (los) afectado(s) resultó ser un menor de

1. *Informe de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco*, 2014.

30 años, estaríamos hablando de cerca de 62% de incidencia.² Así, podemos ver que en la otra cara de esa misma moneda, los jóvenes son también el principal protagonista o, en términos judiciales, víctimas y victimarios.

La lógica más elemental nos indica que es al sector juvenil al que se deben destinar atención y recursos para prevenir y solucionar el problema de la delincuencia. Como si fuera un “círculo vicioso”, nuestra sociedad está produciendo jóvenes delincuentes que tarde o temprano se convertirán en agresores de otros jóvenes. Pero a su vez, está introduciendo a su juventud a una agresividad cada vez más violenta. Se ha mencionado que el aumento de la agresividad juvenil tiene raíces en distintas crisis (la económica, la de valores morales y sociales, la familiar, la religiosa), o que es resultado directo de la violencia expuesta en distintos medios de comunicación (el cine, la televisión, los videojuegos). También se ha dicho que el delincuente proviene casi siempre de ambientes en los que la violencia es cotidiana. Sin duda todo influye, es un fenómeno multicausal. Pero los jóvenes son los menos culpables de todo ello y, sin embargo, los más afectados.

Hoy en día ya no es tan fácil ser joven. A los problemas propios de inseguridad que se viven en Guadalajara hay que agregar el peligro que representa ser joven ante la mirada del policía que, advertido por sus superiores que conocen las cifras arriba indicadas, ven en ese joven un delincuente potencial al que sólo hay que comprobarle algún delito que “seguramente” cometió (o que está “a punto” de cometer, que para el caso es lo mismo). También hay que agregar la intolerancia e incomprensión de una sociedad que cada vez más limita los espacios para los jóvenes, esperando que sólo hagan lo que “deben” hacer y satanizando otro tipo de conductas y gustos culturales. Hay que agregar, aún más, la carencia de oportunidades de educación y empleo que, muchas veces, orillan a la juventud a encontrar otras formas de sobrevivencia económica que van desde el subempleo, la economía informal, la migración internacional, la prostitución, la paralegalidad, hasta la delincuencia en sus diferentes modalidades.

2. *Idem.*

Por ello, debemos partir de que son precisamente los jóvenes los que están siendo más afectados por este problema social, y no que son los responsables de él. Es decir, la sociedad (gobierno, sociedad civil organizada, académicos, medios de comunicación, iglesias, empresas, etc.) debe enfocar acciones y programas para proteger a los jóvenes del problema de la delincuencia y no culparlos y castigarlos. Además, son los propios jóvenes los que deben impulsar acciones que coadyuven a soluciones reales de prevención, y las instituciones sociales deben apoyar y orientar estas demandas legítimas. Estoy consciente de que lo anterior no es algo fácil de atender y solucionar, pero tenemos el compromiso de caminar por esa ruta. Me parece pertinente, entonces, partir de un acercamiento comprensivo de las características que rodean esta realidad juvenil, para entonces poder vislumbrar posibles caminos ante esta problemática.

Concretamente en la ciudad de Guadalajara, un estudio realizado por el Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana, detectó que la población consideraba que los jóvenes menores de 25 años que se veían involucrados en faltas administrativas tenían que ver, en orden de importancia, con prácticas como el grafiti, el consumo de sustancias ilegales en la vía pública, el consumo de alcohol en la vía pública, escandalizar y tirar basura en la vía pública.³ Por su parte, este sentir ciudadano en relación a los delitos cometidos por jóvenes considera como los más importantes aquellos relacionados con la compra y venta de sustancias ilícitas, seguido por la extorsión y en tercer lugar el robo de autopartes; aunque destaca que el asalto a transeúntes en la calle y a usuarios del transporte público son los que se realizan con mayor violencia.⁴ Esto generó, según el estudio, que los tapatíos consideraran en 49% que la delincuencia había aumentado en sus respectivas colonias, mientras que 29% juzgó que seguía igual que en años anteriores, y finalmente 21% que había disminuido.⁵ Ante ello, las y los ciudadanos recurren a respuestas cotidianas para evitar ser víctimas de la delincuencia.

3. Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara. *Diagnóstico ciudadano sobre la seguridad ciudadana*. Guadalajara: H. Ayuntamiento de Guadalajara/Consejo Consultivo de Seguridad Ciudadana de Guadalajara, 2009, p. 18.

4. *Ibid.*, p. 21.

5. *Ibid.*, p. 27.

De manera considerable la inseguridad ha alterado tres aspectos de las actividades cotidianas y el estilo de vida de los ciudadanos, en primer lugar, un 55.88% señaló que evita usar joyas, un 55.22% que prefiere no portar dinero en efectivo y un 47.88% que prescinde salir de noche.⁶

Otro estudio sobre jóvenes adolescentes menores de edad en conflicto con la ley detectó lo siguiente:

De los 122 expedientes estudiados, 50% fue de delitos contra la salud y el otro 50% de robo. Del total de expedientes, 82% corresponde a jóvenes del sexo masculino y 18% del femenino. Entre ellos, la presencia de consumo de drogas fue similar por sexo: 70% de los jóvenes masculinos y 68.2% de las mujeres consumieron drogas; 76% de los hombres vivían en un entorno de marginación, así como 63.6% de las mujeres; [...] 75% de los hombres y 68.2% de las mujeres vivían en esos momentos con sus padres, el resto señaló vivir con otro pariente, en la calle o con amigos; 83% de los hombres y 77.3% de las mujeres reportaron maltrato familiar.⁷

En estos expedientes se detectaron antecedentes delictivos de algún familiar en 62% de los casos de varones y en 91% de las mujeres; 69% de los hombres presentaban deserción escolar, mientras que 59% de las mujeres también. El 33% de los varones y 22.7% de las mujeres habían trabajado (formal o informalmente) antes de cometer el ilícito. Y, entre otras cosas, se detectó también que 80.3% de quienes cometieron el delito de robo habían consumido alguna sustancia ilegal, mientras que sólo 34.3% de los que cometieron delitos contra la salud (posesión, venta y compra de sustancias ilícitas) lo habían hecho.

6. *Idem.* Otras medidas menos comunes fueron tomar taxis, cambiar rutas de camino a casa, no realizar actividades físicas en espacios públicos y participar con la comunidad en distintas actividades.

7. J. Guadalupe Salazar (*et. al.*), "Factores asociados a la delincuencia en adolescentes de Guadalajara, Jalisco". *Papeles de población* núm. 68, Toluca: Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población-Universidad Autónoma del Estado de México, abril-junio de 2011, p. 116. Los 122 expedientes analizados en este estudio corresponden a los menores remitidos al Centro Tutelar de Menores de Jalisco entre septiembre de 2006 y agosto de 2007: 100 fueron casos de varones y 22 de mujeres.

En otros asuntos, la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia⁸ destaca que 62% de los jóvenes han tenido problemas en sus hogares, aunque 44% prefiere evadir a los demás integrantes de su casa para evitar discusiones y peleas. Se refiere que el principal problema que provoca conflictos en las familias de estos jóvenes es el incumplimiento de las labores domésticas que a cada cual le corresponden. 67% de los jóvenes encuestados aseguraron que reciben consejos de sus padres cuando cometen errores y 39% refirió sólo los regaños. Desgraciadamente, 13% aceptó que ante sus faltas domésticas se generaban situaciones de violencia física y psicológica con gritos, insultos, groserías, humillaciones, acusaciones, amenazas... los ignoran o no les dan importancia, se les dice que ya no los soportan, los corren de sus casas, los hacen sentir mal, o los agreden mediante empujones, pellizcos, golpes y jalones.

Es de destacar, según esta encuesta, que 86% de los jóvenes confían en sus vecinos, 59% participa en programas u organizaciones de sus colonias (principalmente de carácter deportivo) y 63% ha presenciado el consumo de sustancias en las calles de su colonia pero refieren que los vecinos realizan acciones organizadas en los casos en que se presentan peleas entre “pandillas” (51%) y en los casos de robos a transeúntes o en domicilios (40%).

2. Pandillas en Guadalajara

Actualmente, como sabemos, el área metropolitana de Guadalajara se integra por ocho municipios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco, Juanacatlán e Ixtlahuacán; aunque lo que se conoce como Zona Metropolitana de Guadalajara se reduce a los cuatro primeros municipios. Los procesos urbanos, poblacionales, económicos, sociales y culturales en este contexto metropolitano

8. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Encuesta Nacional de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia*. Aguascalientes: INEGI, 2014. La encuesta se realizó en 97,754 viviendas de 47 ciudades de las 32 entidades federativas del país, y los datos presentados aquí corresponden a las y los jóvenes entre los 12 y los 29 años de edad.

son muy complejos y requieren miradas multidisciplinares que logren hacer evidentes las características esenciales de muchos de los fenómenos que tal realidad provoca, para poder aportar planes y programas de gobierno que realmente generen soluciones a los problemas más apremiantes para la población que aquí habita. Una de estas problemáticas tiene que ver con la existencia de grupos juveniles en diferentes barrios empobrecidos de la urbe, conocidos como “barrios” o “pandillas”, y su actual entrecruzamiento con el incremento de la delincuencia y las violencias sociales suscitado principalmente por la creciente presencia del crimen organizado en esta ciudad.

Sin embargo, antes de centrar la atención en esta problemática urbana juvenil, es necesario (re)conocer parte fundamental del contexto social y cultural en el que se presenta. No es posible ubicar, analizar e interpretar un fenómeno tan complejo como el de las “pandillas” juveniles en Guadalajara, sin antes conocer ese contexto social en el que (sobre)viven cotidianamente estos jóvenes. En el municipio de Guadalajara, los y las jóvenes representan 35.4% de la población total.⁹ Desgraciadamente, de entre ellos y ellas sólo 40.6% asiste regularmente a la escuela. Más de la mitad de los jóvenes tapatíos han tenido que abandonar, por diversas causas, su formación escolar.¹⁰ Por ello, 37.5% de los varones y 22.3% de las mujeres se dedican exclusivamente a trabajar. Los y las que logran combinar ambas actividades (estudiar y trabajar) son muy escasos (8.4% de los varones y 4.9% de las mujeres). Pero donde la variable de género juega un papel importante es entre aquella población juvenil de Guadalajara que no estudia ni trabaja.¹¹ Las mujeres que no realizan

9. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Censo de población y vivienda 2010*. Aguascalientes: INEGI, 2011. Según el Instituto Mexicano de la Juventud, los jóvenes en México son aquellos varones y mujeres que se ubican entre los 12 y los 29 años de edad.

10. Las carencias económicas es una de las causas más reiteradas de la deserción escolar en nuestro país, aunque se debe destacar que Guadalajara está muy por encima en el porcentaje de jóvenes que se mantienen en sus escuelas, en comparación con otros municipios de Jalisco y del resto del país.

11. En años recientes, los medios de comunicación se han referido a estos jóvenes como “ninis” (“ni estudian, ni trabajan”), construyendo un estigma hacia ellos y ellas en el que se “naturaliza” esta situación y se le endosa a los propios jóvenes la responsabilidad de ello como si fuera una situación hedonista de “no aspirar a la superación personal”; para dar una imagen de una juventud desinteresada y apática y distraer la atención de la

ninguna de estas actividades alcanzan 26%, mientras que para los varones el porcentaje es de 5.2%. Dentro de quienes no estudian ni trabajan, una tercera parte de las mujeres se dedican a labores del hogar, y una quinta parte de los varones hacen lo mismo. Datos de la Encuesta Nacional de Juventud¹² permiten dilucidar que de cada 100 niños y niñas que inician la educación primaria, sólo seis lograrán obtener un título universitario y dos de ellos finalizarán estudios de posgrado. Para oscurecer más este panorama, sólo uno de los que finalizaron sus estudios universitarios encontrará un empleo relacionado con sus estudios. Parte importante de los jóvenes que estudian se incorporarán, alrededor de los 17 años, a empleos con nivel técnico en fábricas, comercios o empresas (con un importante incremento en la economía informal, paralegal e ilegal), independientemente de sus niveles académicos y su preparación en diversas ramas del conocimiento. En tales condiciones, la migración (legal e ilegal) a los Estados Unidos se presenta como una de las alternativas más atractivas (pero menos segura) para miles de jóvenes tapatíos.

En cuanto al fenómeno de las “pandillas” en nuestra ciudad, el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco registró el aumento, entre 2008 y 2011, de la presencia de estos grupos de esquina en los cuatro municipios centrales metropolitanos (tabla 1). Como podemos observar, la tendencia del incremento de pandillas por municipios es exponencial, y Guadalajara ocupa el 3º lugar en el ritmo de crecimiento de estos grupos. Esta tendencia es, significativamente, la razón del incremento de los procesos violentos en buena parte de los barrios empobrecidos de nuestra ciudad. Sus integrantes varían entre los 9 y los 33 años de edad y participan tanto varones como mujeres; a pesar de que aún ellos sobrepasan en número a ellas, se ha incrementado significativamente la participación femenina en estos grupos barriales.

responsabilidad social del Estado mexicano en esta realidad. Si no estudian ni trabajan es por las fuertes carencias económicas, por la falta de lugares en las escuelas (recordemos que la Universidad de Guadalajara rechaza a cerca de 70% de los aspirantes en cada convocatoria a ingresar a sus licenciaturas y un porcentaje similar sucede a nivel preparatoria), por la incertidumbre en empleos mal pagados y sin estabilidad (mucho menos superación), etcétera.

12. Instituto Mexicano de la Juventud. *Encuesta Nacional de Juventud 2010*. México: IMJ, 2011.

Tabla 1
Presencia comparativa de pandillas por municipio, 2008-2011

| Municipio | Número de pandillas en 2008 | Número de pandillas en 2011 | Incremento (porcentaje) |
|-------------|-----------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Zapopan | 35 | 198 | 557% |
| Guadalajara | 59 | 144 | 244% |
| Tlaquepaque | 43 | 264 | 614% |
| Tonalá | 23 | 62 | 270% |

Fuente: Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, Jalisco.

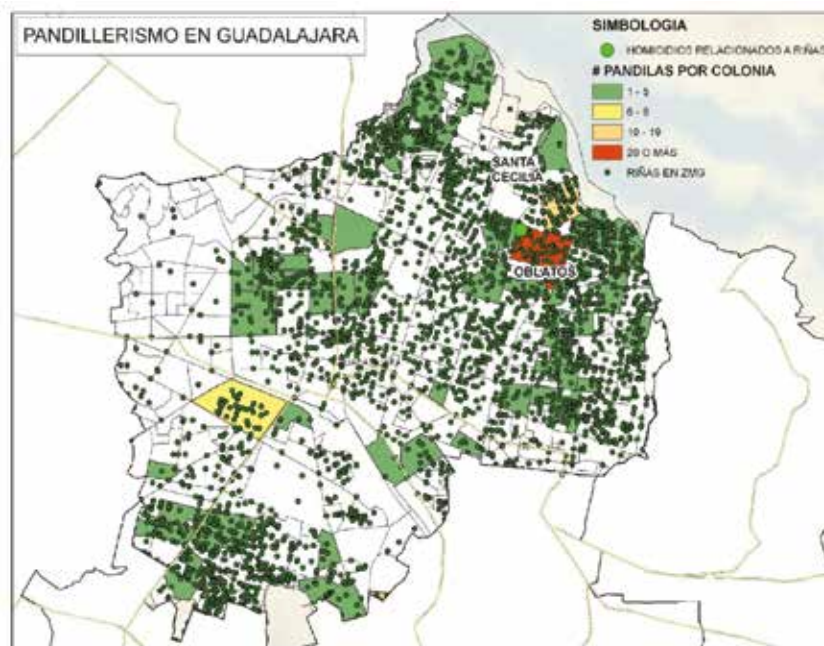
Concretamente en Guadalajara, se tienen identificadas las siguientes colonias como las que presentan mayor número de problemáticas asociadas con pandillas violentas:¹³

| | | |
|-----------------|---------------|-------------------|
| Mesa Colorada | La Mojonera | Lomas del Paraíso |
| Oblatos | San Andrés | Tetlán |
| Colonia del Sur | El Fresno | La Campesina |
| Miravalle | Analco | Polanco |
| El Sauz | El Zalate | Huentitán |
| La Guadalupana | Santa Cecilia | Insurgentes |
| Rancho Nuevo | Cuauhtémoc | El Retiro |

13. En los otros tres municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, las colonias identificadas con la misma problemática son las siguientes. *Zapopan*: Arroyo Hondo, Tesistán, San Juan de Ocotán, Mesa de los Ocotes, Santa Ana Tepetitlán, El Batán, Lomas de la Primavera, La Tuzanía, Arenales Tapatíos, Santa Margarita, y Constitución. *Tlaquepaque*: El Sauz, Hidalgo, Miravalle, San Martín de las Flores, El Vergel y Las Pintitas. *Tonalá*: Jalisco, Alamedas de Zalatitisán, Hacienda del Real, Altamira y Santa Paula.

Plano 1

Ubicación de pandillas en el municipio de Guadalajara



Fuente: Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social del Estado de Jalisco, 2008.

La distribución de estos grupos en el municipio de Guadalajara durante los últimos años se puede observar en el plano 1. Según esta misma fuente, de las 144 “pandillas” tapatías, 86 se dedican a alterar el orden y a realizar grafiti, 12 roban vehículos y autopartes, 10 centran sus actividades en el consumo de sustancias permitidas (alcohol, tabaco) y prohibidas (mariguana, cocaína, tonsol, chemo, anfetaminas, sustancias sintéticas, heroína, piedra, cristal, ácido, entre otras). Las “pandillas” más numerosas y peligrosas en Guadalajara, según el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, son Los Pelamuertos, Los Jaguey, Los Halcones, Los Dan, Los Morrales, Centro Barrial, Barra 51, Guadalupana, Los Chemos, Los Topos, Los Huescos, La 8, La Florencia, Callejón 21, Los Venenos, Esquina 3, Los Sombre-

rerros, Control Raza Humana, Los Vatos Locos de la Clínica 7 y La Primera Sur.

3. Las subjetividades juveniles

No podemos negar que hoy en día los jóvenes cuentan con mejores oportunidades y reconocimiento en comparación con las generaciones que los precedieron, aunque no debemos cansarnos de repetir que para muchos jóvenes en nuestro país lo anterior no se ha logrado traducir en mejores condiciones de desarrollo integral y emancipación social. Puedo afirmar que en México, y en otras latitudes, esta paradoja (o situación en contrasentido) provoca ambientes de incertidumbre que, en buena medida, influyen en los procesos de socialización juvenil y que llegan a desembocar en condiciones negativas o inarmónicas de integración social que no pocas veces se reflejan en los índices de delincuencia entre la juventud. Tal situación nos debe llamar la atención en el sentido de que, como sociedad, no estamos aprovechando el potencial propio de las nuevas generaciones y, más bien, preferimos criminalizar sus acciones y formas de organización. La problemática referida se agudiza por el hecho de que no conocemos de cerca (certeramente) muchos de los procesos sociales y culturales que caracterizan a los jóvenes de hoy, y pareciera que muchos funcionarios públicos no tienen interés en avanzar en este conocimiento, considerando que los jóvenes “tienen que ser” como ellos suponen y todo lo demás es “desviación”, “rebeldía”, “desadaptación” o “malas influencias”, lo que se debe controlar, reprimir, desaparecer o, en el mejor de los casos, ignorar. Tendríamos que empezar por allí.

Concretamente con la temática que intento abordar, estoy consciente que en relación a los jóvenes en conflicto con la ley son varios los factores que interactúan. Uno de los principales es la combinación de un fuerte desempleo, un extendido subempleo y la deserción escolar, que imprimen a la realidad que viven millones de jóvenes de nuestro país un ambiente de incertidumbre y contradicciones sociales, caracterizado por realidades paralegales e ilegales de reproducción cotidiana. Cada vez es más evidente para la juventud de estratos populares que la obtención de títulos escolares no forzosamente retribuye un mejo-

ramiento económico y social. Por su parte, el campo laboral de inicio se presenta cerrado por falta de la experiencia siempre requerida para iniciarse en un trabajo. Así, las expectativas se limitan si añadimos a esto la pobreza de instalaciones deportivas, de instalaciones para el ocio, y, sobre todo opciones culturales, destinadas específicamente para el esparcimiento de la juventud.

Otro factor relevante que influye en las actitudes y visiones de mundo de muchos de estos jóvenes es la corrupción y prepotencia de algunos miembros de los cuerpos policíacos, los cuales mantienen una relación sumamente conflictiva con todos esos jóvenes que, por no tener acceso a otros espacios, se ven orillados a reunirse en las calles y esquinas de sus respectivos barrios y unidades habitacionales; o aquellos otros que, aun cuando tienen acceso a espacios propuestos y reglamentados por los adultos, prefieren crear sus propios espacios de acuerdo con sus gustos y necesidades.

Podríamos sumar a los anteriores otros aspectos como los complicados procesos de socialización a los que se enfrenta esta población juvenil, el papel de los medios masivos de comunicación, y las situaciones personales y familiares tan heterogéneas para muchos de ellos. Los caminos posibles para el bienestar económico y social de aquellos adolescentes que se ven involucrados en actos delictivos —ya sea ocasionalmente o al integrarse al crimen organizado— encuentran una serie de obstáculos de explicación estructural. Las repercusiones del fracaso económico de países como el nuestro provocan condiciones de pobreza imposibles de ser superadas por aquellos sectores de la sociedad que no se benefician del desarrollo social, básicamente debido a inequidades estructurales. La CEPAL (Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas, ONU) anunció una situación preocupante: al inicio del siglo XXI, “[...] la mayoría de los pobres son menores de edad y la mayoría de los menores de edad son pobres”.¹⁴ En estas condiciones estructurales de pobreza e inclusión social desigual, para muchos jóvenes una estrategia de reproducción económica es la venta eventual de su fuerza de trabajo. Debido al desempleo, y muchas veces debido más a la resistencia

14. Comisión Económica para América Latina. *Pobreza en América Latina: dimensiones políticas*. Santiago de Chile: CEPAL (Estudios e Informes de la CEPAL núm. 54), 1985.

de emplearse permanentemente, muchos jóvenes por sus actividades trabajan periódicamente en ocupaciones que les permiten entrar y salir de ellas dependiendo de sus necesidades y requerimientos. Por ello, son muchos los jóvenes que prefieren trabajos ocasionales que los ocupen sólo por el día en que van a trabajar y sean pagados a destajo y al terminar la jornada laboral; de hecho sólo los mayores y/o quienes están casados conservan trabajos relativamente fijos. Este “entrar” y “salir” de empleos precarios, mal remunerados y sin las prestaciones de ley, conocido como “chambismo”, no sólo no les permite establecer metas a futuro (ahorro, estabilidad, desarrollo), sino que limita fuertemente las condiciones de bienestar (individual y familiar) en el presente. Sin embargo, ni las empresas jaliscienses ni las oficinas del gobierno local han diseñado programas de empleo juvenil que respondan a las necesidades de los jóvenes. No hay la posibilidad de acceder a empleos que le permita al joven no abandonar la escuela. La terrible disyuntiva para ellos es comer o estudiar, aunque la sociedad debería propiciar y diseñar empleos con horarios escalonados precisamente para muchos de estos jóvenes.

Ante esta escasa oferta de empleo juvenil, el recurso de buscar empleo en el país del norte (los Estados Unidos) se ha convertido en una alternativa significativamente atractiva para muchos de ellos. Jalisco se inserta en una zona del país —el occidente de México— donde la población ha logrado establecer durante décadas (cerca de un siglo) un continuo flujo de objetos y personas a diferentes ciudades de la Unión Americana, específicamente en los estados de California, Colorado, Texas e Illinois. Por lo difícil que resulta viajar a la frontera norte de nuestro país, cruzarla ilegalmente y viajar dentro de los Estados Unidos, muchos jóvenes han seguido la estrategia de viajar en pequeños grupos. La ayuda mutua durante este recorrido, su estancia en los Estados Unidos y el regreso aligera un poco las dificultades a las que se enfrenta cualquier mexicano que migra en estas condiciones de ilegalidad al país del norte. Asimismo, no se debe olvidar que para muchos habitantes del occidente mexicano en general, y de la Zona Metropolitana de Guadalajara en particular, la migración ha sido un recurso en las estrategias de sobrevivencia económica de muchas familias, que ha creado fuertes lazos de comunicación entre ellas y las comunidades de origen mexicano radicadas en los Estados Unidos, así como toda una cultura propia en ambas zonas geográficas.

Otras formas concretas de ganar dinero tienen que ver con actividades paralegales e ilegales relacionadas con la delincuencia social. Para este caso —que en realidad es nuestro centro de atención—, resulta imprescindible buscar la explicación en tres grandes ámbitos igualmente importantes. El acercamiento y posterior involucramiento por parte de muchos jóvenes en la delincuencia (eventual u organizada), no sólo se explica por las concepciones que individualmente construya el joven en torno a la “legalidad”, el “bien” o el “respeto a las leyes y las normas sociales”. Como sabemos ya, estas concepciones —aunque se construyan individualmente— abrevan información y referentes provenientes del medio inmediato del joven (primariamente la familia, pero también la comunidad, los medios de comunicación y diferentes adultos que los rodean), por un lado; y por el otro, de la estructura social amplia en la que el joven está inserto (la sociedad en general). La primera parte de este trabajo intenta exponer un acercamiento muy general a la última de éstas, la sociedad jalisciense en general, y tapatía en particular. Realizar aquí una tipología de las familias y los barrios de los jóvenes de Guadalajara resulta, como se puede ver, una labor que escapa con mucho las intenciones de este escrito. Lo que debemos tener en cuenta, si queremos comprender la complejidad de un tema como el de los jóvenes en conflicto con la ley, es que no es en el individuo, en el joven, donde radica el problema. Más que buscar culpables, el análisis comprensivo de un fenómeno social debe buscar todas las explicaciones que lo definen, para estar en condiciones de superar las tendencias negativas que ese fenómeno o problema social está generando.

Los valores que regirán las concepciones de muchos de los jóvenes en conflicto con la ley se fincarán en aspectos defensivos, compensatorios y de búsqueda de solidaridad. Éstos encontrarán cabida en el grupo de amigos (porque por ser jóvenes buscan la independencia de la comunidad inmediata a la que pertenecen desde que nacieron: la familia), en una tremenda imaginación y astucia para resolver problemas, en un temor/identificación con la agresividad, en la sustitución del afecto paterno que les permita generar motivaciones compensatorias para sus frustraciones y ansiedades, en una alta capacidad de tolerancia a esas frustraciones. La identificación con jóvenes en las mismas condiciones permite la construcción de imperativos resolutorios de la problemática cotidiana que les aqueja. Al

constatar que para otros jóvenes los actos por fuera de la ley les han logrado resolver de forma inmediata, aunque no definitiva, muchos problemas relacionados con la falta de dinero, entonces diseñan complejos modelos en los que el recurso de estas actividades llega a ocupar lugares destacados. No es que no comprendan que a la larga, como les sucede a la mayoría de sus amigos y conocidos que se involucraron en estas acciones, el camino de la delincuencia suele terminar ante dos puertas de salida: la cárcel o la muerte; y son muy pocas las ocasiones en que se puede salir por otra puerta que lleve a “hacerla”, a resolver el problema de sus carencias. Aun así, la posibilidad de resolver día a día la obtención de recursos económicos mediante actividades ilícitas seguirá siendo valorada positivamente en el esquema de muchos de estos jóvenes. Por otro lado, la habilidad/evasión permite reinventar y readaptar las circunstancias cotidianas de lucha por la sobrevivencia. En poco tiempo aprenden los tiempos y los espacios de diferentes trabajos semi-estables o itinerantes; aprenden, desde muy pequeños a orientarse en la ciudad y a moverse en ella, a demostrar fuerza y agresividad cuando se necesita, a escabullirse de vigilantes y policías. Construyen lenguajes propios que los extraños no pueden descifrar, recurren a los apodos para guardar el anonimato y fortalecer la identidad grupal.

Desde tales valorizaciones, las actividades por fuera de la ley son el resultado del entrecruzamiento de por lo menos tres causas: la psicológica, que entiende el robo como una forma de sustituir el afecto; la sociológica, que comprende que el trabajo en la inmensa mayoría de las veces no reporta lo suficiente para vivir dignamente; y la cultural, que encuentra que la habilidad y osadía de quien roba le genera prestigio y jerarquía entre sus compañeros.¹⁵ Muy ligado a lo anterior, el consumo de sustancias legales (alcohol, tabaco) e ilegales (solventes, marihuana, cocaína, anfetaminas, etc.), por su parte, están referidas también al intento de sustituir la falta de afecto y cariño, reducir ansiedades y temores, mitigar hambre y frío, ganar

15. Para una revisión más detenida de las explicaciones motivacionales del acto de robar por parte de menores de edad, véanse David Fernández, *op. cit.*, pp. 62 y ss.; Julio Aparicio y Ana M. Ramponi, *Delincuencia juvenil urbana. Investigación, diagnóstico, tratamiento*, Buenos Aires: Humanitas, 1985; Jaime Funes, *La nueva delincuencia infantil y juvenil*, Madrid: Paidós, 1990; y Albert Platt, *Los “salvadores de los niños” o la invención de la delincuencia*, México: Siglo XXI, 1982.

confianza y reconocimiento. Por todo lo anterior, resulta necesario hacer un esfuerzo para comprender de manera holística (amplia y total) un problema como la situación de jóvenes en conflicto con la ley con todas sus causas, repercusiones y consecuencias. Me parece que pensar a la delincuencia desde una idea moderna de ciudadanía, puede ayudar significativamente en la comprensión y explicación del fenómeno para lograr incidir en su prevención, más que buscar culpables y centrarse tan sólo en lo que tiene que ver con el castigo de los responsables y su posible readaptación social.

4. La ciudadanía y los jóvenes en conflicto con la ley

Un intento, complejo ciertamente, para comprender la situación de los jóvenes en conflicto con la ley como problema social y atacar especialmente su prevención, me parece que empieza por ubicarla dentro de la noción de ciudadanía. Como definición, entendería entonces que la delincuencia (en general) es uno de los resultados posibles, tal vez el más dañino para la sociedad, de un desfase o desarticulación de los componentes propios de la ciudadanía, cuando ésta presenta carencias significativas que obstaculizan o imposibilitan una relación adecuada entre el ciudadano y el sistema social al que pertenece. Estos desfases pueden ser más dramáticos, y por lo tanto más difíciles de superar, para ciertos estratos sociales, o para ciertos grupos dentro de la sociedad. Lo que habrá de establecerse, entonces, son los componentes de esa ciudadanía y las situaciones en que se presentan dichos desfases entre la ciudadanía y la sociedad.

Aunque la bibliografía sobre la ciudadanía es muy extensa, sobre todo a partir de los últimos años en los que se han presentado procesos no siempre armónicos de transición democrática o alternancia política, podemos sintetizar que como concepto ordenador la ciudadanía se sostiene por dos componentes de igual importancia. Por un lado, un componente esencial de la ciudadanía está referido a las *obligaciones* que se adquieren por pertenecer a una sociedad y ser reconocido por ésta. Pueden ser muchas y de diferente índole estas obligaciones, pero las más importantes están referidas a la productividad y a la participación, ya que con ellas se asegura la reproducción de la estructura social (sistema económico y sistema político). Por

su parte, el otro componente esencial del concepto de ciudadanía se refiere a los *derechos* que como ciudadanos tenemos sólo por el hecho de formar parte de una sociedad. Aunque aquí también es muy extenso lo que podría mencionar,¹⁶ por falta de espacio y tiempo, abordaré sólo algunos de los derechos elementales del ciudadano, concebidos así en nuestro país, en especial aquellos que tienen que ver directamente con la población juvenil. Es evidente que el fenómeno de los jóvenes en conflicto con la ley se sitúa significativamente entre jóvenes de escasos recursos, o de estratos sociales “bajos”. En lo anterior, resulta importante también considerar que los jóvenes de otros estratos sociales cuentan con una serie de privilegios que les permiten evadir la justicia antes de ser procesados. Esto se debe a una falla o vicio del sistema (corrupción, tráfico de influencias, impunidad) y no es imputable sólo a los jóvenes de clases sociales altas que realizan actividades ilegales (desde robo, fraude, distribución de sustancias prohibidas, etc.). Sin embargo, es un hecho que la inmensa mayoría de los jóvenes en conflicto con la ley se han desarrollado en ambientes que propician las actividades ilegales como recurso alternativo para la satisfacción de necesidades económicas o materiales. Ello es el resultado de una serie de carencias a nivel de la ciudadanía que como jóvenes enfrentan, al no encontrar el acceso debido a los sistemas de educación (media y superior); al no contar con programas adecuados de empleo juvenil que les permita combinar escuela y trabajo cuando es necesario; al carecer también de programas recreativos y de uso del tiempo libre que estén al alcance de sus posibilidades;¹⁷ y, también muy importante, al no existir programas adecuados de readaptación social que le permitan al joven revertir el proceso negativo que lo llevó a delinquir, en vez de “juntarlo” con delincuentes profesionales que “capacitarán” y “especializarán” al joven dentro del crimen organizado.

16. Existe una larga discusión sobre la existencia y violación de derechos de primer, segundo y tercer nivel o de “derechos humanos”, “derechos sociales”, “derechos políticos o ciudadanos” y “derechos culturales”.

17. “Al alcance de sus posibilidades” no sólo implica que sean gratuitos o se cobre una cuota mínima, sino también a que se programen en los tiempos y los lugares que faciliten la asistencia general de los jóvenes de diferentes barrios y zonas de la ciudad; y, especialmente, que les sean atractivos según sus preferencias artísticas y culturales.

Que la mayoría de los delincuentes sean jóvenes de estratos sociales “bajos”,¹⁸ no debe ser causal de procesos fuertemente discriminatorios que colocan a muchos jóvenes inocentes como “propensos a la delincuencia”. Ni tampoco puede ser un argumento para bajar la edad penal a 16 años, argumentando que son esos jóvenes los que “encabezan” los actos delictivos. La discusión que se ha dado en nuestro contexto (Jalisco) sobre la necesidad de bajar la edad penal no ha tomado en cuenta, a mi entender, dos aspectos fundamentales que definen el fenómeno de los jóvenes en conflicto con la ley. Por un lado, el hecho de que la delincuencia organizada utilice a menores de edad (jóvenes de 16 años hasta antes de cumplir los 18) es precisamente un recurso de ésta para aprovechar fallas estructurales (del sistema judicial) en su beneficio. Bajar la edad penal a 16 años sólo cambiará la estrategia de la delincuencia organizada para “enganchar” a jóvenes menores de 16 años (14 y 15 años). Otro aspecto olvidado en esta propuesta es la cuestión de imputabilidad por conocimiento de acto. Se argumenta, de forma falaz a mi entender, que los jóvenes que tienen de 16 a 18 años de edad ya son “conscientes de sus actos” y lo que hacen (actividades ilícitas) lo hacen sabiendo sus implicaciones judiciales. Aunque esto es cierto en la mayoría de los casos, en vez de considerar la situación de un joven que decide delinquir aun sabiendo que ello tiene serias implicaciones judiciales (sería más provechoso establecer qué lo llevó a esa decisión), entonces deberíamos considerar “maduro” (con decisiones conscientes) a esos adolescentes en la toma de todas sus decisiones, como salir del país sin la autorización de sus padres o tutores, elegir a sus representantes, conducir todo tipo de vehículos, signar contratos legales y civiles (como el matrimonio), etc. Es decir, si es consciente de sus decisiones, entonces hacerlo efectivo en el plano de sus *obligaciones* (edad penal) y en el de sus *derechos* (mayoría de edad). Aún más, radicalizando el argumento al que se recurre, esto es, la necesidad de establecer medidas más fuertes para los jóvenes por las características de edad de los detenidos (según las estadísticas), entonces sería necesario establecer castigos más severos para quienes cometan un

18. En Jalisco se calcula que 87% de los delincuentes procesados son de escasos recursos y 72% son menores de 30 años.

delito (aun cuando sea la primera vez) y tengan entre 18 y 33 años de edad, sean varones, católicos, heterosexuales, casados, sin instrucción media y superior, mestizos y de pocos recursos; ya que éstas son las características de la inmensa mayoría de los detenidos en Puente Grande, por ejemplo y, según esta visión, tendrían que ser “agravantes” simplemente por ser estadísticamente mayoritarias.

Es precisamente en esta discusión sobre la reducción de la edad penal en la que podemos observar mejor el tipo de ciudadanía que la sociedad jalisciense (autoridades y sociedad civil) trata de imponer a su juventud: una ciudadanía “incompleta”, “fracturada” o “deficitaria”, debido a que cada vez se hace mayor hincapié en la vigilancia y cumplimiento de las *obligaciones* sociales de los jóvenes, pero no se preocupan las autoridades por reconocer y defender los *derechos* ciudadanos (e inclusive los derechos humanos¹⁹) de esos jóvenes. Si consideramos ambos aspectos (derechos y obligaciones) como las dos piernas que sostienen a la ciudadanía, entonces podríamos decir que esperamos que nuestros jóvenes se “paren” desde una ciudadanía “coja”.

El trabajo de prevención debe partir de estas consideraciones, al buscar positivamente los recursos que permitan a muchos jóvenes caminos adecuados para superar las carencias que el sistema social reproduce, en tanto ciudadanos con obligaciones y derechos. Todos sabemos que el fenómeno de los jóvenes en conflicto con la ley desaparecería, o descendería significativamente, si las condiciones económicas, de mercado, de empleo, esparcimiento, salarios dignos y participación fueran positivas. Sin embargo, también estamos conscientes que esa situación será muy difícil de superar en el corto plazo. Entonces, necesitamos programas compensatorios que representen alternativas reales de desarrollo material y cultural para los jóvenes, pero también para las mujeres, las personas con capacidades diferentes, los adultos mayores y las minorías étnicas. De lo contrario, seguiremos incumpliendo como sociedad uno de los derechos

19. Es conocida la forma en que las autoridades de Jalisco y Guadalajara han enfrentado algunas propuestas juveniles como el Tianguis Cultural, las fiestas electrónicas, los conciertos, los foros y bares alternativos, las marchas en contra de la globalización, etcétera.

más fundamentales de los jaliscienses: el derecho a una vida digna y a una ciudadanía completa, integral y emancipada.

Por su parte, el reto para los jóvenes (no sólo para quienes están en conflicto con la ley) es involucrarse en la participación como ciudadanos para diseñar, proponer, acompañar y hacer efectivos diferentes programas y acciones sociales en los que sean tomadas en cuenta sus ideas, filias, fobias, identificaciones, desmarcajes, necesidades, temores, motivaciones, etc. Y, lo más importante, levantar la voz dentro de la legalidad cuando uno o varios de sus derechos sean violentados por empleadores, policías, maestros, funcionarios de cualquier nivel, padres de familia, representantes de iglesias, medios de comunicación y lugares de esparcimiento y ocio (discotecas, bares, centros culturales, etc.). Precisamente la ciudadanía, desde esta idea moderna, requiere la participación de los ciudadanos en el diseño, puesta en marcha y defensa de un modelo de sociedad inclusivo, participativo, comunitario, responsable, ético y que brinde la seguridad social que requiere cada uno de sus ciudadanos tomando en cuenta la igualdad ante la ley, pero la diversidad de formas de ser y organizarse (niños, mujeres, jóvenes, adultos mayores, gente con capacidades físicas y cognitivas diferentes, indígenas, así como quienes tienen opciones y preferencias diversas a nivel político, ideológico, religioso, afectivo y sexual). Entonces sí, un modelo de sociedad para todos y todas.

5. Para concluir

La falta de estudios exhaustivos sobre los procesos que llevan a algunos jóvenes a involucrarse en la delincuencia (sea ocasional u organizada) es una de las principales razones por las que desconocemos el fenómeno social de los jóvenes en conflicto con la ley. Ya es bien sabido que para solucionar un problema resulta básico conocerlo bien, y eso es lo que no estamos haciendo como sociedad (autoridades, académicos, sociedad civil, empresas, medios de comunicación, iglesias). Tal vez al adentrarnos más en este fenómeno social, nos daremos cuenta que la ciudadanía de nuestra juventud está alcanzando un estatus más independiente y consolidado. A principios de este siglo, muchos hombres adultos no creían factible que las mujeres

alcanzaran un estatus de ciudadanía que les reconociera su derecho a votar en las elecciones de diferentes niveles. Hoy día vemos que el voto femenino es tan importante como el masculino. Tal vez, repito, estemos al inicio de un proceso que nos llevará a un reconocimiento pleno de la ciudadanía juvenil y lo que ello implique.

Por lo pronto, en vez de considerar *a priori* a ciertos jóvenes como “futuros delincuentes”, lo que debemos hacer es considerar que quienes en su juventud se involucraron en actos delictivos se debió, principalmente, a las insatisfacciones y descompensaciones que nuestra sociedad (nuestro sistema social) ha impuesto a muchos de ellos. Ello cambiará mucho nuestra actitud hacia los jóvenes en conflicto con la ley, actitud que no sólo encontrará que la criminalización, la judicialización y la represión no son los únicos caminos posibles y que es factible readaptar a los jóvenes involucrados en la delincuencia; sino que además permitirá conocer mejor el fenómeno y diseñar, desde ese conocimiento, los caminos institucionales que les permita salvar esa “puerta” de la delincuencia que a veces se les presenta como la única salida de las condiciones económicas, sociales y culturales negativas en las que viven.

Capítulo XIV

De la violencia doméstica/ intrafamiliar a la violencia de género contra las mujeres y feminicidio en Jalisco

*María Guadalupe Ramos Ponce**

Hablar de violencia contra las mujeres es hablar de justicia y derechos humanos. Los conceptos de violencia, derechos humanos y derechos de las mujeres se encuentran estrechamente vinculados. No obstante la universalidad de los derechos humanos en general, las mujeres en lo particular no han gozado esta misma protección.

En las últimas tres décadas se han logrado avances significativos en el derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres, sin embargo, ha sido muy difícil su reconocimiento.

Se entiende que la violencia contra las mujeres es un problema de derechos humanos cuyo origen radica en la propia estructura social. Se llega de este modo al reconocimiento de que la violencia contra las mujeres es un legítimo asunto de derechos humanos y constituye una amenaza para la salud y el bienestar de las mujeres.

Al reconocerse los derechos de las mujeres como derechos humanos, se reafirma la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, y se establece que los de las mu-

* Profesora Investigadora de la Universidad de Guadalajara.

eres son parte de las demandas universales, incluyendo la violencia contra ellas (ONU, 1993b).

Ello significó un avance histórico también en cuanto a la responsabilidad de los Estados: “es deber de los Estados tomar las medidas necesarias para respetar, proteger, promover y cumplir los derechos humanos”. En caso de violencia contra las mujeres, al ser un derecho humano violado, el Estado debe tomar todas las medidas para que las mujeres tengan acceso a una vida libre de violencia. Así, este derecho pasa de la discrecionalidad a un bien jurídicamente protegido y, por tanto, exigible en su cumplimiento.

Aun cuando se había avanzado en la conceptualización de la violencia contra las mujeres como violencia de género, en un primer momento se partía de la definición de “mujer maltratada”, que situaba el problema únicamente en las mujeres: las victimizaba y colocaba como receptoras de la violencia en situaciones muy particulares; por tanto, la violencia se circunscribía al ámbito doméstico y de la vida privada de las personas, tanto de quien la ejercía (los varones) como de quien la recibía (las mujeres).

En los primeros intentos de visibilizar la violencia se consideró a la mujer como víctima en su papel de mujer maltratada como esposa y madre de familia. De ahí que las primeras iniciativas para abordar la violencia contra las mujeres se hayan centrado en la familia como “célula de la sociedad”.

Así pues, los primeros intentos por evidenciar la violencia contra las mujeres se restringieron al ámbito exclusivo del hogar, sin hacer señalamientos categóricos acerca de la responsabilidad del Estado.

Este proceso de reformas legales se inició en la región en la década de los años noventa (Garita, 2014), con la aprobación de leyes que hoy se conocen como “de primera generación”. La importancia de estas leyes radica en que, a partir de ellas, se judicializó la lucha contra tales manifestaciones de violencia. Fueron promulgadas, en su mayoría, entre los años 1994 y 2002, y surgieron con muchas deficiencias y obstáculos como el de la “reiterancia”; ejemplo de ello es el caso de Jalisco, que en el artículo 176 de su Código Penal señalaba: “comete el delito de violencia intrafamiliar quien *reiteradamente* infiera maltrato en contra de uno o varios miembros de su familiar”, privilegiándose la conciliación, lo que aún prevalece en muchos países de la región.

Como se aprecia, en este proceso de transformación de la sociedad ha sido fundamental la evolución de las concepciones acerca de la violencia contra las mujeres: de un tema que iba más allá del ámbito doméstico se pasó al reconocimiento pleno en el ámbito internacional de los derechos de las mujeres, al considerar la violencia contra éstas como un asunto de derechos humanos y una obligación de los estados de prevenirla, sancionarla y erradicarla.

De esta manera, se entiende que la violencia contra las mujeres es estructural, sistémica, universal y es una violencia de género, al estar basada en su propia condición de ser mujer. Y en este tránsito, se reconocen las múltiples formas, tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, incluyendo el culmen de todas estas, que es el feminicidio.

El término femicidio/feminicidio es el resultado de diversas investigaciones sobre una problemática común: el asesinato de mujeres y niñas. En la década de los noventa, las feministas anglosajonas Radford y Russell introdujeron el paradigma teórico de *femicide*, mientras que en los países de habla hispana se utilizó el término femicidio o feminicidio. En México, el concepto fue introducido a la academia en 1994 por Marcela Lagarde. Por su parte, Julia Monárrez ha utilizado el término en sus investigaciones desde 1998 (Ramos, 2015).

El término *femicide* es utilizado por primera vez en el Tribunal Internacional de Crímenes contra Mujeres, que sesionó en Bruselas en 1976, en donde compareció Diana Russell, quien calificó de esta manera otras formas de violencia extrema contra la mujer (Ramos, 2015). Posteriormente, la misma autora lo define como “el asesinato de mujeres a manos de hombres debido a que son mujeres”.

Para Carcedo y Sagot, la violencia de género es un elemento central que ayuda a comprender la condición social de las mujeres. La presencia o amenaza real de violencia cotidiana y de femicidio ilustran cómo la opresión y la desigualdad colocan a las mujeres en una posición terriblemente vulnerable. La violencia contra las mujeres es, de hecho, la piedra angular de la dominación de género (Ramos, 2015).

Por tanto, es valiosa la introducción del concepto de feminicidio no sólo por cuestiones meramente lingüísticas, sino para visibilizar y reconocer en los asesinatos de mujeres la violencia de género.

De especial relevancia es la sentencia dictada en el *Caso González y otras (Campo Algodonero) vs. México*, de fecha 16 de noviembre de 2009, en la cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos analiza de manera amplia la violencia de género en el caso de asesinatos de mujeres y la magnitud de la impunidad. Y señala: “para los efectos del caso se utilizaría la expresión ‘homicidio por razones de género, también conocida como feminicidio’”. Esta fue la puerta de entrada para el proceso de tipificación del feminicidio/femicidio en la región (CIDH, 2009).

En Jalisco se siguió un largo proceso desde 2007, para lograr la tipificación del feminicidio, impulsado por las organizaciones de la sociedad civil, especialmente por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem).

El tipo penal de feminicidio como delito autónomo fue aprobado por el Congreso de Jalisco el 14 de agosto del 2012 y se promulgó el 22 de septiembre del mismo año, mediante el decreto número 24064/LIX/12 publicado en el *Periódico Oficial del Estado*. A partir de esa fecha comienza su vigencia. Se adiciona un capítulo X, del título décimo sexto del libro segundo, y el artículo 232 bis al código penal, y se reforman los artículos 93 bis y 342 fracción i, y se adicionan los artículos 119-bis, 119-ter y 119 quarter del Código de Procedimientos Penales, ambos para el estado libre y soberano de Jalisco.

El 20 de noviembre del mismo año, fue publicado el *Protocolo de investigación del delito de feminicidio*, el cual describe los objetivos, diseño, metodología y consideraciones que deben tomarse en cuenta para la correcta implementación y aplicación del tipo penal con una perspectiva de género.

CAPÍTULO X. Feminicidio Artículo 232-Bis. Se impondrán de veinticinco a cuarenta y cinco años de prisión a la persona que cometa el delito de feminicidio. Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género y concurren una o más de las siguientes conductas:

- I. Cuando exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato, sociedad de convivencia, noviazgo, amistad o cualquier otra relación de hecho;
- II. Cuando exista o haya existido entre el activo y la víctima una relación laboral, docente o cualquier otra que implique confianza, subordinación o superioridad;

- III. Cuando el sujeto activo haya cometido actos de odio o misoginia contra la víctima;
- IV. Cuando el sujeto activo haya realizado actos de violencia intrafamiliar en contra de la víctima;
- V. Cuando de la escena del crimen se desprendan indicios de humillación o denigración de parte del sujeto activo hacia la víctima;
- VI. Cuando el sujeto activo haya infligido lesiones infamantes, degradantes o mutilaciones a la víctima, previas o posteriores a la privación de la vida;
- VII. Cuando el sujeto activo haya cometido sobre la víctima otro delito, de tipo sexual;
- VIII. Cuando el sujeto activo actúe por motivos de homofobia;
- IX. Cuando existan antecedentes de amenazas, acoso o lesiones del sujeto activo contra la víctima;
- X. Cuando el cuerpo de la víctima sea expuesto o arrojado en lugar público, y
- XI. Cuando la víctima haya sido incomunicada.

Cuando la víctima sea menor de edad o con capacidades diferentes, se impondrán de treinta a cincuenta años de prisión. En caso de que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio o parricidio según corresponda.

Como bien lo señala el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF, 2014), la implementación del tipo penal de feminicidio en Jalisco se ha visto obstaculizada por diversas razones, que van desde un tipo penal subjetivo hasta las deficiencias de un protocolo incompleto y sin perspectiva de género.

En tanto que, de acuerdo a la investigación realizada por la suscrita en el estudio del feminicidio en Jalisco (Ramos, 2015), en el periodo de 1997 a diciembre de 2014 fueron asesinadas 1,194 mujeres en Jalisco.

Tabla 1
Asesinatos de mujeres en Jalisco de 1997-2014

| Año | Núm. de asesinatos |
|------|--------------------|
| 1997 | 40 |
| 1998 | 44 |
| 1999 | 35 |
| 2000 | 48 |
| 2001 | 32 |
| 2002 | 47 |
| 2003 | 35 |

| Año | Núm. de asesinatos |
|-------|--------------------|
| 2004 | 53 |
| 2005 | 35 |
| 2006 | 57 |
| 2007 | 54 |
| 2008 | 43 |
| 2009 | 58 |
| 2010 | 81 |
| 2011 | 117 |
| 2012 | 152 |
| 2013 | 133 |
| 2014 | 130 |
| Total | 1,194 |

Fuente: Ramos Ponce (2015: 148).

De 1997 a 2005, hubo un promedio de 44 mujeres asesinadas por año. A partir de 2006, comienza un incremento significativo; sin embargo, es desde 2011 que la cifra de mujeres asesinadas en la entidad rebasa el centenar.

Llama la atención que, en años electorales en Jalisco (y de cambio de gobierno), se verifica un incremento significativo de asesinatos de mujeres, como ocurrió en 2012 con 152 asesinatos y el año 2015 con 150 asesinatos de mujeres, de acuerdo a información del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF); lo que arroja un total de 1,344 mujeres asesinadas de 1997-2015.

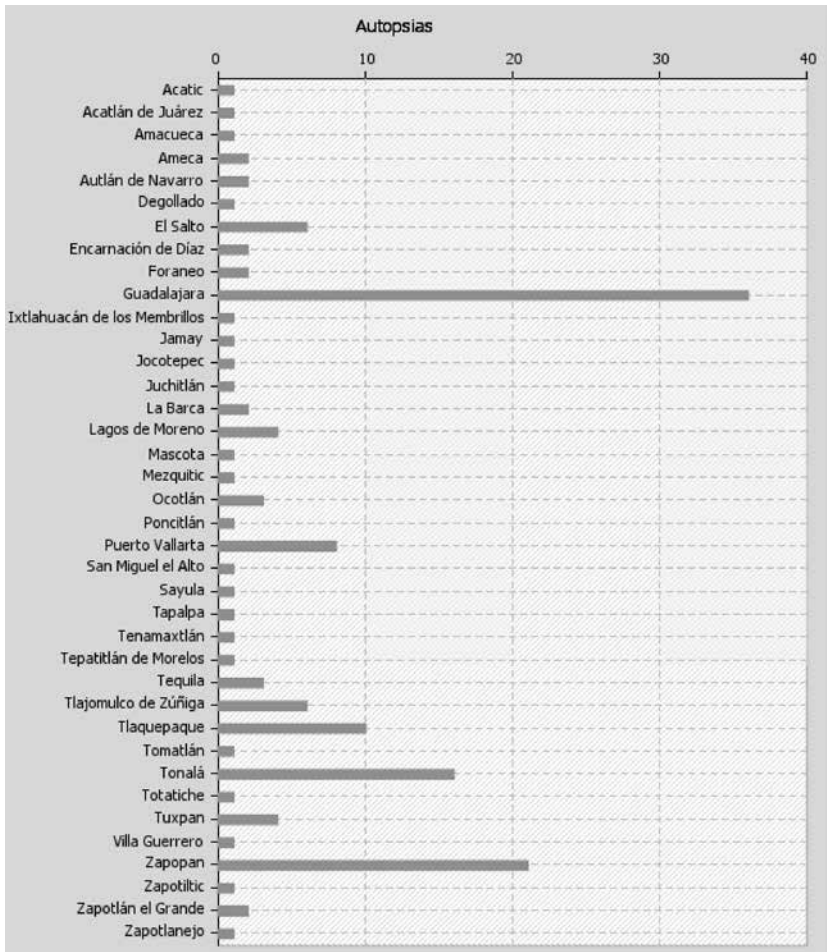
Tabla 2
Sistema estadístico sobre autopsias. Sexo femenino en Jalisco

| | | |
|---------------------------|----------------------------------|---------------------|
| Tipo de muerte: Homicidio | Periodo: 01/01/2015 - 31/12/2015 | Causa objeto: Todos |
| Delegación: Todos | Municipio: Todos | Edad: Todas |
| Ocupación: Todas | Escolaridad: Todas | Estado civil: Todos |
| Género: F | Alcoholemia: Todos | Toxicología: Todos |
| 1 | Acatlic | |
| 1 | Acatlán de Juárez | |
| 1 | Amacueca | |

| | |
|-------|-------------------------------|
| 2 | Ameca |
| 2 | Autlán de Navarro |
| 1 | Degollado |
| 6 | El Salto |
| 2 | Encarnación de Díaz |
| 2 | Foráneo |
| 36 | Guadalajara |
| 1 | Ixtlahuacán de los Membrillos |
| 1 | Jamay |
| 1 | Jocotepec |
| 1 | Juchitlán |
| 2 | La Barca |
| 4 | Lagos de Moreno |
| 1 | Mascota |
| 1 | Mezquitic |
| 3 | Ocotlán |
| 1 | Poncitlán |
| 8 | Puerto Vallarta |
| 1 | San Miguel el Alto |
| 1 | Sayula |
| 1 | Tapalpa |
| 1 | Tenamaxtlán |
| 1 | Tepatitlán de Morelos |
| 3 | Tequila |
| 6 | Tlajomulco de Zúñiga |
| 10 | Tlaquepaque |
| 1 | Tomatlán |
| 16 | Tonalá |
| 1 | Totatiche |
| 4 | Tuxpan |
| 1 | Villa Guerrero |
| 21 | Zapopan |
| 1 | Zapotiltic |
| 2 | Zapotlán el Grande |
| 1 | Zapotlanejo |
| Total | 150 autopsias |

Fuente: Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Disponible en: http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx/estadisticas_sist.php.

Gráfica 1
Autopsias: sexo femenino en Jalisco, 2015



Fuente: Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Disponible en: http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx/estadisticas_sist.php.

En el año más reciente (2015), sobresalen los municipios de Guadalajara con 36 asesinatos, Zapopan con 21 y Tonalá con 16. Y hasta el 9 de marzo del presente año, han sido asesinadas 26 mujeres.

Tabla 3
Sistema estadístico sobre autopsias sexo femenino 2016

| Tipo de muerte: Homicidio | Periodo: 01/01/2016 - 09/03/2016 | Causa objeto: Todos |
|---------------------------|----------------------------------|---------------------|
| Delegación: Todos | Municipio: Todos | Edad: Todas |
| Ocupación: Todas | Escolaridad: Todas | Estado civil: Todos |
| Género: F | Alcoholemia: Todos | Toxicología: Todos |
| Autopsias | Agrupado por municipio | |
| 1 | Cocula | |
| 1 | El Arenal | |
| 5 | Guadalajara | |
| 1 | Ixtlahuacán de los Membrillos | |
| 1 | Lagos de Moreno | |
| 1 | Mezquitic | |
| 1 | Tamazula de Gordiano | |
| 1 | Tequila | |
| 2 | Tlajomulco de Zúñiga | |
| 4 | Tlaquepaque | |
| 2 | Tonalá | |
| 1 | Tuxpan | |
| 5 | Zapopan | |
| Total | 26 autopsias | |

Fuente: Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses. Disponible en: http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx/estadisticas_sist.php.

Preocupa también el crecimiento de la violencia intrafamiliar. Según datos oficiales tomados del Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco (MIDE), los casos de violencia intrafamiliar atendidos por DIF Jalisco y las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar (UAVIS), han crecido de manera significativa.

Tabla 4
Casos de violencia intrafamiliar

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 4,601 | 4,231 | 3,157 | 4,250 | 5,850 | 5,996 |

Fuente: Monitoreo de Indicadores del Desarrollo en Jalisco. Recuperado de: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>

Mientras que las denuncias por violencia intrafamiliar atendidas en la Fiscalía General del Estado se incrementaron también en los últimos cinco años.

Tabla 5
Denuncias por violencia intrafamiliar

| 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 3,622 | 4,280 | 5,958 | 4,594 | 4,576 | 8,543 |

Fuente: Monitoreo de Indicadores del Desarrollo en Jalisco. Recuperado de: <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/indicadores>

Llama la atención que en la página electrónica del MIDE se encuentre desactualizado el tipo penal de violencia intrafamiliar y no esté el tipo penal vigente, reformado desde el año 2008. Esto habla del descuido en el manejo de la información que se sube en las páginas institucionales.

La agudización de la violencia intrafamiliar ha impactado en el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y también en la grave violación al derecho fundamental a la vida.

Ante la violencia grave y sistemática, es importante activar otros mecanismos jurídicos que la propia ley establece para prevenir la violencia de género, como es el caso de la *Alerta de Violencia contra las Mujeres*, que establece el artículo 7 del reglamento de la Ley de Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres en el Estado de Jalisco, que a la letra reza:

De la Alerta de Violencia contra las Mujeres

Artículo 7. La Alerta de Violencia es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia contra las mujeres en un territorio determinado del estado de Jalisco, pudiendo ser ejercido por individuos o por la propia comunidad, a partir de la detención de actos graves y sistemáticos de violación a los derechos humanos de las mujeres

Artículo 8. La Alerta de Violencia tiene como objetivo fundamental el garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que se deberá:

1. Establecer un grupo interinstitucional, sensibilizado y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;

- II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia extrema que se esté ejerciendo sobre las mujeres en determinado municipio del Estado o comunidad;
- III. Elaborar reportes sobre la zona identificada y el comportamiento de los indicadores de la violencia hacia las mujeres; y
- IV. Asignar presupuestos necesarios para hacer frente a la contingencia de la Alerta de Violencia.

Activar este mecanismo significa que existen elementos suficientes para evidenciar violencia sistemática y grave que permita la urgente e inmediata actuación de las autoridades para que, a través de la Secretaría General de Gobierno del Estado, se actualicen los elementos previstos en el artículo 9 del Reglamento de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado, para advertir un contexto grave de violencia contra las mujeres.

La Alerta de Violencia contra las Mujeres se emite mediante la implementación de acciones de urgente aplicación, además de acciones preventivas, de protección, de seguridad y de acceso a la justicia, para enfrentar y abatir la violencia extrema que se ejerce contra las mujeres en la entidad.

El gobierno de Jalisco emitió el lunes 8 de febrero de 2016, la Alerta de Violencia Contra las Mujeres en ocho municipios del estado de Jalisco: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Puerto Vallarta y Ameca, derivado del informe final del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario para el Estudio y Análisis de la probable emisión de la Alerta de Violencia contra las Mujeres en el estado de Jalisco, el cual consta de 226 páginas y en el que se concluye:

Que existen elementos suficientes para evidenciar VIOLENCIA SISTEMÁTICA en Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ameca y Puerto Vallarta.

Además la violencia sistemática que se actualiza en los municipios mencionados, resultó ser GRAVE, pues parte de acciones y conductas misóginas, que encuentran su raíz en sentimiento de rechazo o de odio hacia las mujeres, que se manifiesta de diversas maneras que incluyen denigración, discriminación, violencia contra la mujer y cosificación sexual, y que atentan contra la paz social, en este caso el orden público, a partir de las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en un lapso de tiempo determinado, que inciden en el establecimiento de las condiciones esenciales para el desarrollo armónico

de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, objetivo específico de las medidas de gobierno.

Esto se origina principalmente a partir del alto índice en la comisión de delitos del orden común, contra la vida (homicidios contra mujeres, feminicidios y parricidios), la libertad (desaparición forzada de personas), la integridad y seguridad jurídica de las mujeres (violación, atentados al pudor, hostigamiento y acoso sexual, violencia familiar), que fueron materia de la investigación y de un contexto de impunidad y grave de permisibilidad social, esto es, una tolerancia inusual hacia la violencia contra las mujeres.

Del informe del Grupo Interinstitucional se desprende que se implementarán 15 acciones urgentes, preventivas y judiciales.

Las medidas de implementación urgente son:

- Divulgación de la Alerta de Violencia contra las Mujeres.
- Patrullajes preventivos, vigilancia y patrullaje policial intensificado en zonas de riesgo.
- Inclusión de la perspectiva de género en el servicio de atención de emergencias 066.
- Alumbrado público en óptimas condiciones, urgente en zonas de riesgo.
- Creación de la Unidad de Reacción y Búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas.

Entre los avances significativos de esta Alerta de Violencia contra las Mujeres, destaca lo siguiente:

- Jalisco es el primer estado que crea un grupo interinstitucional para elaborar diagnóstico.
- Es el primer estado que emite alerta con base en su propia legislación.
- A diferencia de la alerta de género que emite la Secretaría de Gobernación (Segob), la cual focaliza sus acciones en atender la violencia feminicida, la Alerta de Violencia Contra las Mujeres de Jalisco va más a fondo en la atención de la problemática al implementar estrategias de prevención, protección, seguridad y justicia para las mujeres y niñas.

Las 15 acciones a implementar se dividen en cinco tipos:

1. Acciones urgentes: aplicación del Protocolo Alba y Unidad de Reacción y Búsqueda, vigilancia y patrullaje policial en zonas de

- riesgo, y la aplicación de la política pública de prevención de la violencia contra las mujeres.
2. Acciones de prevención: fortalecimiento a través de programas de capacitación y fomento al autoempleo, escolarización básica, pláticas para impulsar hogares libres de violencia, promoción de la igualdad, entre otras.
 3. Acciones de protección: armonización legislativa en una mesa de trabajo interinstitucional con el Poder Legislativo, creación del Banco de Datos de Registro de las órdenes de protección y un protocolo unificado para su emisión, así como la mejora del Banco de Datos de Agresores y el fortalecimiento de programas de reeducación.
 4. Acciones de acceso a la justicia: impulso del Modelo Único de Atención a las Mujeres víctimas de violencia, el fortalecimiento de las áreas de recepción de denuncias y atención de mujeres en situación de violencia, y aplicación del Programa de Capacitación para el personal de la Comisión de Atención a Víctimas.
 5. Acciones de seguridad: registro estadístico de llamadas de emergencia de los servicios 066, atención policial en los municipios prioritarios y capacitación a su personal mediante un proceso de certificación, así como el desarrollo de una aplicación electrónica para teléfonos móviles que difunda y sensibilice sobre los derechos humanos de las mujeres y niñas.

Largo y sinuoso camino, sin duda, ha sido el transitar jurídico del reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una violación grave a sus derechos humanos: pasar de la violencia doméstica e intrafamiliar al feminicidio como expresión máxima de la violencia de género contra las mujeres. Y, sobre todo, situar a la diversidad de mujeres como poseedoras y titulares de sus derechos humanos: uno de ellos, fundamental, es el derecho a vivir una vida libre de todo tipo de violencias. El desafío ahora descansa en el cumplimiento e implementación de las acciones contempladas en la Alerta de Violencia contra las Mujeres en el estado de Jalisco a fin de garantizar el derecho a una vida libre de violencia para todas las mujeres en la entidad.

Bibliografía

- CIDH (2009). Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Recuperado de: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf.
- Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. Recuperado de: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/15/581/>
- Coronado David, Ana Emaides (coord.) (2009). Los prismas rotos. La violencia desde una óptica multidisciplinar. *Legislación en materia de violencia familiar y hacia las mujeres en Jalisco, México*. Ángeles González Ramírez, Marta Leticia Villaseñor García y Leticia Serrano Méndez.
- Derechos de las mujeres: normativa, interpretaciones y jurisprudencia internacional*, tomo I. México: Secretaría de Relaciones Exteriores/Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Unifem, 2006.
- Facio, Alda (1999). Feminismo, género y patriarcado. Recuperado de: <http://centreantigona.uab.es/docs/articulos/Feminismo,%20g%C3%A9nero%20y%20patriarcado.%20Alda%20Facio.pdf>.
- Garita Vilchez, Ana Isabel (2014). La regulación del delito de femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe. Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres Ciudad de Panamá, Panamá. Recuperado de: http://www.un.org/es/women/endviolence/pdf/reg_del_femicidio.pdf.
- Informe final del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario para el Estudio y Análisis de la probable emisión de la Alerta de Violencia contra las Mujeres. Recuperado de: http://juntxs.jalisco.mx/sites/default/files/pdfs/INFORME_GIM.pdf.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Recuperado de: <http://www.inmujeres.gob.mx/inmujeres/images/stories/normateca/legislacion2014/lgam.vlv.pdf>
- OCNF (2014). Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio. Estudio de la implementación del tipo penal de feminicidio en México: causas y consecuencias 2012-2013.
- ONU (1992). Recomendación general 19, sobre la violencia contra la mujer, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 11º periodo de sesiones. Doc.HRI/GEN/1/Rev.1 at 84 (1994). Recuperado de: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/Sgeneral19.htm>.

- (1993b). Declaración y Programa de Acción de Viena. Nota de la Secretaría (A/CONF.157/23). Recuperado de: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument)
- (1965). Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), del 21 de diciembre de 1965. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/spanish/law/cerd.htm>.
- Ramos Ponce, María Guadalupe (2015). *Estudio de feminicidio en Jalisco*. StaUdeG. Letras Académicas.

Capítulo XV

Reporte sobre violencia de género en Jalisco

*Radamanto Portilla Tinajero**

El presente capítulo tiene por objeto presentar la evolución de la violencia de 2012 a 2015, según el género. Para lo cual, se pone a consideración del lector una metodología basada en el estudio estadístico de las autopsias por homicidio del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF).¹ Con la información disponible en el Sistema Estadístico sobre Autopsias² del IJCF se generaron tasas y proporciones de homicidios por género. La temporalidad del estudio abarca desde el 1º de enero de 2012 hasta el 10 de noviembre de 2015. Para la generación de las tasas se tomaron como referencia las proyecciones de población a nivel municipal y estatal generadas por el Consejo Nacional de Población (Conapo). Los cálculos de las tasas fueron elaborados de acuerdo con las fórmulas convencionales en la materia, mismas que se encuentran disponibles en *Glosario – Indicadores*

* Doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara (UdeG).

1. Cabe reproducir la advertencia contenida en la propia página del IJCF, que dice lo siguiente: “La presente información tiene carácter de preliminar por lo que no deberá considerarse como oficial, ya que es obtenida de la opinión del Médico Forense que elabora el certificado de defunción correspondiente al momento de su llenado, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 5 fracción XI, de la Ley Orgánica del IJCF y artículo 15 fracción VI del Reglamento Interior, así como del contenido de la Norma Oficial Mexicana NOM-035-SSA3-2012.” “Las estadísticas del Servicio Médico Forense (Semefo) pueden variar de las emitidas por la Fiscalía General del Estado, quien contará con los datos más exactos”.
2. Disponible en: http://cienciasforenses.jalisco.gob.mx/estadisticas_sist.php.

sobre *Crimen y Violencia* del Observatorio Hemisférico de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA).³

Resultados del análisis

En los últimos cuatro años (2012-2015) se han registrado 5,096 autopsias por homicidio en el estado de Jalisco, de las cuales 62.3% corresponden a los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, 23.9%; Zapopan, 15.1%; Tlaquepaque, 8.2%; Tlajomulco de Zúñiga, 6.7%; Tonalá, 5.3% y El Salto, 3.3%) y 3.3% a Puerto Vallarta. Estos siete municipios concentran 65.6% de las autopsias por homicidio de la entidad.

Del total de autopsias por homicidio registradas durante este periodo, 89.3% corresponden al sexo⁴ masculino (4,549) y 10.7% al sexo femenino (547), las cuales se registraron en 113 municipios para el caso masculino y 78 municipios para el femenino. El 65.8% de las autopsias por homicidio del sexo masculino se registraron en los mismos seis municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (Guadalajara, 24%; Zapopan, 15.2%; Tlaquepaque, 8.3%; Tlajomulco de Zúñiga, 6.8%; Tonalá, 5.2% y El Salto, 3.3%) y Puerto Vallarta (3.1%) y casi con la misma proporción que en la distribución total a nivel municipal. La misma proporción de autopsias por homicidios en el sexo femenino (65.8%) se distribuyen en ocho municipios, seis de la ZMG y dos del interior del estado, en el siguiente orden: Guadalajara (22.7%), Zapopan (14.3%), Tlaquepaque (7.5%), Tonalá (6%), Tlajomulco de Zúñiga (5.5%), Puerto Vallarta (4.4%), El Salto (3.8%) y Lagos de Moreno (1.7%).

Estos resultados muestran una primera diferencia en materia de violencia de género: la distribución porcentual de los homicidios, registrados en las autopsias del IJCF, no es la misma de acuerdo al sexo: primero, la misma proporción de autopsias por homicidio (65.8%)

3. Disponible en: http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio_glosario_crimeny-violencia.asp.

4. En la base de datos del IJCF se utiliza la categoría de género masculino o femenino, pero nos pareció más pertinente remitirnos al sexo de las víctimas con la finalidad de no confundir la característica biológica con la identidad sexual.

se concentran en más municipios en el caso del sexo femenino; segundo, los municipios de Tonalá y Puerto Vallarta suben posiciones en el caso de su proporción respecto a homicidios del sexo femenino. Aunque estos resultados aún no muestran diferencias contundentes en la violencia atribuibles al género, sí justifican profundizar el análisis con otros indicadores.

Tabla 1

Número de autopsias por homicidio según sexo, Jalisco, 2012-2015

| Autopsias por homicidio | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------|-----------|------|------|------|------|
| Femenino | Absolutos | 154 | 133 | 135 | 125 |
| | Tasa | 4.0 | 3.4 | 3.4 | 3.1 |
| Masculino | Absolutos | 1394 | 1305 | 973 | 877 |
| | Tasa | 37.2 | 34.4 | 25.3 | 22.6 |
| Total | Absolutos | 1548 | 1438 | 1108 | 1002 |
| | Tasa | 20.3 | 18.6 | 14.1 | 12.6 |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

La violencia por homicidios presenta una tendencia a la baja de 2012 a la fecha: se pasó de una tasa de 20.25 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2012 a 12.63 en 2015 (tabla 1).⁵ El número de autopsias por homicidio registradas en 2015 representa una reducción de 35.3% con respecto a 2012, año en que se presentó el mayor registro. El mayor cambio se presentó en 2014, cuando se registraron 330 autopsias menos que el año anterior. Sin embargo, paradójicamente en ese mismo periodo las autopsias por homicidio de sexo femenino tuvieron un incremento, contrario a lo observado en el sexo masculino y en su conjunto (tablas 1 y 2). Tampoco la reducción de casos de homicidio ha afectado de la misma manera al sexo femenino ya

5. Estos datos pueden diferir de los presentados en informes oficiales del gobierno del estado de Jalisco o del gobierno federal debido a que se generaron a partir de las autopsias realizadas por el Semefo. Por ejemplo, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) reporta para Jalisco una tasa de 15.49 en 2012, 14.19 en 2013 y 11.48 en 2014. Estos datos son considerablemente menores a los obtenidos con la fuente utilizada en esta investigación.

que esta fue de solamente 18.8% con respecto a 2012 (año en el que se presentaron la mayor cantidad de casos), mientras que en el sexo masculino fue de 37.1%.

Tabla 2
Diferencia porcentual del número de autopsias por homicidio por sexo, con respecto al año anterior, Jalisco, 2012-2015

| Sexo | Diferencias porcentuales | | | |
|-----------|--------------------------|-----------|-----------|-----------|
| | 2012-2013 | 2013-2014 | 2014-2015 | 2012-2015 |
| Femenino | -13.6% | 1.5% | -7.4% | -18.8% |
| Masculino | -6.4% | -25.4% | -9.9% | -37.1% |
| Total | -7.1% | -22.9% | -9.6% | -35.3% |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

La tasa de homicidios por sexo también muestra que la reducción en este tipo de violencia es casi exclusiva en los hombres. En 2012 la tasa de homicidios masculina (THM), obtenida con el registro de autopsias del IJCF, fue de 37.19 casos por cada 100 mil habitantes, la cual se redujo consecutivamente hasta los 22.56 casos por cada 100 mil habitantes en 2015. En cambio, la tasa obtenida en 2012 para los homicidios femeninos fue de 3.95, la cual también descendió hasta los 3.09 casos por cada 100 mil habitantes en 2015. Esto representa una reducción marginal en comparación con el sexo masculino.

En el periodo 2012-2015 los municipios que presentan la mayor THF⁶ son Ejutla (189.52), Tecalitlán (88.73), San Cristóbal de la Barranca (62.34), Acatlán de Juárez (60.11) y Cañadas de Obregón (45.41). Esto no significa que sean los municipios con la mayor violencia de género en el estado, en su mayoría se podrían explicar por

6. Para calcular la tasa de homicidios total, masculina y femenina del periodo 2012-2015 se tomaron el número total de autopsias por homicidio del 1° de enero de 2012 al 10 de noviembre de 2015 y se calculó la tasa utilizando la proyección de población 2015 para Jalisco y sus municipios realizada por Conapo. La convención es estimar las tasas por año; sin embargo también se permite estimarla para un periodo determinado, siempre que se expliciten los datos de referencia. En este caso se decidió tomar la proyección de población para 2015, aunque el registro de autopsias por homicidio solamente corresponda a diez meses del año.

acontecimientos coyunturales o situaciones específicas en las que se presentaron dichos homicidios. Lo que sí expresan es que del total de autopsias por homicidios en mujeres durante el periodo analizado, esos municipios tienen la mayor tasa.

Tabla 3
Municipios con las mayores tasas de homicidio femenino en el periodo 2012-2015, Jalisco

| Municipio | Femenino | | Masculino | | Total | |
|------------------------------|-----------|-------|-----------|--------|-----------|-------|
| | Autopsias | Tasa | Autopsias | Tasa | Autopsias | Tasa |
| Ejutla | 2 | 189.5 | 12 | 1032.5 | 14 | 631.3 |
| Tecalitlán | 8 | 88.7 | 28 | 323.3 | 36 | 203.7 |
| San Cristóbal de la Barranca | 1 | 62.3 | 0 | 0.0 | 1 | 30.6 |
| Acatlán de Juárez | 7 | 60.1 | 17 | 134.7 | 24 | 98.9 |
| Cañadas de Obregón | 1 | 45.4 | 2 | 94.7 | 3 | 69.5 |
| Totatiche | 1 | 44.0 | 0 | 0.0 | 1 | 21.7 |
| Huejuquilla el Alto | 2 | 41.6 | 9 | 195.3 | 11 | 116.8 |
| Villa Guerrero | 1 | 33.8 | 6 | 202.7 | 7 | 118.3 |
| Tecolotlán | 3 | 33.8 | 14 | 157.9 | 17 | 95.8 |
| Juchitlán | 1 | 33.8 | 1 | 36.3 | 2 | 35.0 |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

En el periodo 2012-2015, se han presentado homicidios del sexo femenino (HSF) en 78 de los 125 municipios del estado. En comparación, los homicidios del sexo masculino (HSM) se han registrado en 113 municipios. En 2012, los HSF se registraron en 44 municipios; en 2013, en 39, en 2014 y 2015, en 37 y 36, respectivamente. En promedio, se cometen HSF en 39 municipios del estado por año; en cambio, los HSM se presentan en 84.

Tabla 4
Número de municipios en los que se presentaron
homicidios por año, Jalisco, 2012-2015

| Año | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | Promedio de municipios por año | |
|----------------------|------|----|------|----|------|----|------|----|--------------------------------|----|
| | F | M | F | M | F | M | F | M | F | M |
| Número de municipios | 44 | 76 | 39 | 84 | 37 | 92 | 36 | 85 | 39 | 84 |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

Los municipios del estado que han mantenido la mayor THF⁷ en los últimos cuatro años son Acatlán de Juárez, Degollado, San Miguel el Alto y Tecalitlán. La cantidad de HSF que registran anualmente los ubica entre los 20 municipios del estado con la mayor THF en tres de los cuatro años analizados. Otros 13 han repetido en dos ocasiones la lista de los 20 municipios con la mayor THF por año: Acatic, Ameca, Ayutla, El Salto, Encarnación de Díaz, La Huerta, Magdalena, San Gabriel, San Ignacio Cerro Gordo, Tequila, Tomatlán, Zacoalco de Torres y Zapotiltic. Estos datos reflejan cierta constancia en la violencia de género expresada en los homicidios del sexo femenino.

Las elevadas tasas de homicidio femenino que presentan algunos municipios, como Ejutla en 2012, San Cristóbal de la Barranca en 2013, Totatiche en 2015, por ejemplo, probablemente se expliquen por situaciones coyunturales o específicas. Algunos de ellos incluso reportan THF con valor 0 para los otros años analizados. Ello refuerza la idea de que la violencia de género expresada en este tipo de municipios parece responder a situaciones concretas o especiales que se presentaron solamente en dichos periodos. Por tanto sería necesario profundizar e intentar explicar qué provocó dichos arrebatos de violencia para prevenirlos en el futuro.

7. En el anexo pueden consultarse las THF por año de todos los municipios del estado de Jalisco.

Tabla 5
Lista de los 20 municipios con la mayor tasa de homicidios
femeninos por año, Jalisco, 2012-2015

| Posición | 2012 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | |
|----------|-------------------------|-------|------------------------------|------|-------------------------------|------|---------------------|------|
| | Municipio | Tasa | Municipio | Tasa | Municipio | Tasa | Municipio | Tasa |
| 1 | Ejutla | 193.0 | San Cristóbal de la Barranca | 62.7 | Tecalitlán | 33.5 | Totatiche | 44.0 |
| 2 | Tecalitlán | 45.3 | Cañadas de Obregón | 45.8 | Tolimán | 19.5 | Villa Guerrero | 33.8 |
| 3 | Jilotlán de los Dolores | 20.8 | Huejuquilla el Alto | 42.3 | Teocuitatlán de Corona | 17.6 | Juchitlán | 33.8 |
| 4 | Ixtlahuacán del Río | 19.9 | Acatlán de Juárez | 35.0 | Acatlán de Juárez | 17.3 | Amacueca | 32.8 |
| 5 | Villa Purificación | 17.2 | Tecolotlán | 34.5 | Yahualica de González Gallo | 17.0 | Tenamaxtlán | 27.4 |
| 6 | Ayutla | 15.5 | Chiquilistlán | 32.6 | Pihuamo | 15.9 | Tuxpan | 21.4 |
| 7 | Mazamitla | 13.8 | Zacoalco de Torres | 20.3 | Tequila | 14.0 | Mascota | 13.1 |
| 8 | Unión de Tula | 13.8 | Ameca | 19.8 | Ixtlahuacán de los Membrillos | 11.5 | Tapalpa | 10.0 |
| 9 | Zacoalco de Torres | 13.6 | Jocotepec | 17.9 | Tomatlán | 11.0 | Mezquitic | 9.9 |
| 10 | Amatitán | 13.1 | Ayutla | 15.4 | San Ignacio Cerro Gordo | 10.3 | Tequila | 9.2 |
| 11 | San Gabriel | 12.3 | Zapotiltic | 12.8 | Cihuatlán | 9.2 | Acatlán de Juárez | 8.6 |
| 12 | San Miguel el Alto | 11.8 | San Gabriel | 12.1 | El Salto | 9.0 | Degollado | 8.5 |
| 13 | Villa Corona | 11.2 | San Miguel el Alto | 11.6 | Magdalena | 8.7 | Acatic | 8.5 |
| 14 | San Ignacio Cerro Gordo | 10.6 | Tecalitlán | 11.3 | Degollado | 8.5 | Jamay | 8.2 |
| 15 | Cuquío | 10.4 | Unión de San Antonio | 10.6 | Tototlán | 8.4 | Encarnación de Díaz | 7.0 |
| 16 | Tamazula de Gordiano | 10.0 | Colotlán | 10.2 | La Huerta | 8.0 | Ameca | 6.5 |
| 17 | Tizapán el Alto | 9.1 | Ahualulco de Mercado | 8.9 | El Grullo | 7.7 | Autlán de Navarro | 6.4 |
| 18 | Magdalena | 9.0 | Degollado | 8.6 | Zapotiltic | 6.3 | El Salto | 6.3 |
| 19 | Acatic | 8.8 | Cocula | 7.3 | Jalostotitlán | 5.8 | San Miguel el Alto | 5.6 |
| 20 | La Huerta | 8.3 | Encarnación de Díaz | 7.2 | Zapotlanejo | 5.7 | Tomatlán | 5.4 |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

Los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, a excepción de El Salto, presentan tasas de homicidio femenino cercanas a la estatal y solamente el municipio de Juanacatlán no registró una sola autopsia por homicidio femenino en este periodo (tabla 6). El

municipio de El Salto mantiene una constante alta THF, superior a la estatal y a la que presentan el resto de los municipios de la ZMG. Esto lo ubica como el municipio de la ZMG que mayor violencia de género expresa.

A pesar de que la ZMG presenta relativamente poca violencia de género, expresada en términos de la THF, en esos municipios se cometieron 61% de los homicidios de sexo femenino registrados en el periodo 2012-2015: 331 casos. De ellos, la mayoría se registraron en Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque. Pero de estos municipios, solamente Guadalajara presenta una THF (15.82) para el periodo 2012-2015 superior a la del Estado (13.43). La lista la encabeza el municipio de El Salto, con una THF de 26.62; seguida por Guadalajara (15.82) e Ixtlahuacán de los Membrillos (14.87). Todos ellos con una THF para el periodo superior a la del estado (13.45). En estos municipios se expresa mayor violencia de género en la ZMG.

Los asesinatos de personas del sexo femenino difieren cualitativamente de los de sexo masculino. Es más frecuente que las víctimas de sexo femenino pierdan la vida mediante la estrangulación, los golpes, el uso de armas punzo-cortantes u otras formas no definidas (tabla 7). Esto manifiesta formas diferenciadas en la expresión de la violencia de género que implican una relación simbólica distinta entre las víctimas y los victimarios.

Tabla 6

Tasas de homicidio femenino en los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, 2012-2015

| Municipio | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------------|------|------|------|------|
| El Salto | 6.8 | 5.3 | 9.0 | 6.3 |
| Guadalajara | 5.8 | 2.7 | 4.0 | 3.4 |
| Ixtlahuacán de los Membrillos | 0 | 0 | 11.5 | 3.7 |
| Tlajomulco de Zúñiga | 2.5 | 3.2 | 3.8 | 2.2 |
| Tlaquepaque | 2.5 | 3.1 | 4.6 | 2.4 |
| Tonalá | 1.6 | 3.6 | 2.7 | 5.0 |
| Zapopan | 3.6 | 3.4 | 1.9 | 2.6 |
| Juanacatlán | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Jalisco | 4.0 | 3.4 | 3.4 | 3.1 |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

Tabla 7

Distribución porcentual de autopsias por homicidio según las causas/objeto durante el periodo 2012-2015, Jalisco

| Causa/objeto | Femenino | | Masculino | |
|----------------|-----------|-------------------------|-----------|-------------------------|
| | Autopsias | Distribución porcentual | Autopsias | Distribución porcentual |
| Arma de fuego | 244 | 44.61 | 2918 | 64.15 |
| Estrangulación | 48 | 8.78 | 147 | 3.23 |
| Golpes | 84 | 15.36 | 585 | 12.86 |
| Otro | 67 | 12.25 | 324 | 7.12 |
| Punzo-cortante | 102 | 18.65 | 570 | 12.53 |
| Quemaduras | 2 | 0.37 | 5 | 0.11 |
| Total | 547 | | 4549 | |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

También es más frecuente que las víctimas de sexo femenino sean más jóvenes que las de sexo masculino. Especialmente llama la atención la cantidad de víctimas femeninas menores de 17 años, que representan 13.3% del total durante el periodo 2012-2015, en comparación con 5% de sexo masculino para el mismo periodo (tabla 8).

Tabla 8

Distribución porcentual de autopsias por homicidio según grupo de edad durante el periodo 2012-2015, Jalisco

| Grupo de edad | Femenino | | Masculino | |
|---------------|-----------|-------------------------|-----------|-------------------------|
| | Autopsias | Distribución porcentual | Autopsias | Distribución porcentual |
| 0 - 17 | 73 | 13.35 | 225 | 4.95 |
| 18 - 34 | 230 | 42.05 | 2121 | 46.63 |
| 35 - 54 | 152 | 27.79 | 1525 | 33.52 |
| 55 o más | 64 | 11.7 | 416 | 9.14 |
| Desconocida | 28 | 5.12 | 262 | 5.76 |
| Total | 547 | | 4549 | |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

Con respecto a la ocupación de las víctimas de homicidio, las amas de casa y las estudiantes son víctimas más frecuentes en comparación con el sexo masculino. El 28% de las víctimas de homicidio de sexo femenino se dedicaban a actividades del hogar. Por otro lado, las víctimas estudiantes son significativamente superior en el sexo femenino (5.7%) que en el sexo masculino (2.8%).

Tabla 9
Distribución porcentual de autopsias por homicidio según ocupación durante el periodo 2012-2015, Jalisco

| Ocupación | Femenino | | Masculino | |
|---------------------|-----------|-------------------------|-----------|-------------------------|
| | Autopsias | Distribución porcentual | Autopsias | Distribución porcentual |
| Ama de casa u hogar | 70 | 12.8 | 3 | 0.07 |
| Campesino | 9 | 1.65 | 392 | 8.62 |
| Comerciante | 53 | 9.69 | 742 | 16.31 |
| Desconocido | 87 | 15.9 | 763 | 16.77 |
| Desempleado | 31 | 5.67 | 325 | 7.14 |
| Empleado | 104 | 19.01 | 947 | 20.82 |
| Estudiante | 31 | 5.67 | 125 | 2.75 |
| Hogar | 84 | 15.36 | 8 | 0.18 |
| Menor | 29 | 5.3 | 50 | 1.1 |
| Obrero | 10 | 1.83 | 525 | 11.54 |
| Otra | 9 | 1.65 | 373 | 8.2 |
| Pensionado | 6 | 1.1 | 54 | 1.19 |
| Profesionista | 12 | 2.19 | 66 | 1.45 |
| Servidor público | 12 | 2.19 | 176 | 3.87 |
| Total | 547 | | 4549 | |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

Las mujeres con educación básica (primaria y secundaria) constituyen las principales víctimas de sexo femenino, 51.6% de los casos corresponden a este perfil. Este porcentaje es ligeramente menor al de las víctimas masculinas con la misma escolaridad (58.7%). Por otro lado, el porcentaje de las víctimas femeninas con educación superior es proporcionalmente superior al caso de las víctimas masculinas: 8.2% y 5.9%, respectivamente.

Tabla 10

Distribución porcentual de autopsias por grado de escolaridad durante el periodo 2012-2015, Jalisco

| Escolaridad | Femenino | | Masculino | |
|--------------|-----------|-------------------------|-----------|-------------------------|
| | Autopsias | Distribución porcentual | Autopsias | Distribución porcentual |
| Bachillerato | 79 | 14.44 | 600 | 13.19 |
| Desconocida | 91 | 16.64 | 816 | 17.94 |
| Ninguna | 50 | 9.14 | 194 | 4.26 |
| Primaria | 164 | 29.98 | 1428 | 31.39 |
| Secundaria | 118 | 21.57 | 1241 | 27.28 |
| Superior | 45 | 8.23 | 270 | 5.94 |
| Total | 547 | | 4549 | |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

Por otro lado, es más frecuente que las mujeres solteras y viudas sean víctimas de homicidio, en comparación con hombres con el mismo estado civil. Durante el periodo 2012-2015, 37.8% de las víctimas de homicidio estaban solteras, seguidas de 21.9% que estaban casadas.

Tabla 11

Distribución porcentual de autopsias por estado civil durante el periodo 2012-2015, Jalisco

| Estado civil | Femenino | | Masculino | |
|---------------|-----------|-------------------------|-----------|-------------------------|
| | Autopsias | Distribución porcentual | Autopsias | Distribución porcentual |
| Casado(a) | 120 | 21.9 | 1269 | 27.9 |
| Desconocido | 86 | 15.7 | 780 | 17.2 |
| Divorciado(a) | 24 | 4.4 | 140 | 3.1 |
| Otro | 80 | 14.6 | 742 | 16.3 |
| Soltero(a) | 207 | 37.8 | 1583 | 34.8 |
| Viudo(a) | 30 | 5.5 | 35 | 0.8 |
| Total | 547 | | 4549 | |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

Conclusiones

- La distribución porcentual de los homicidios por municipio no es la misma de acuerdo al sexo: en 78 municipios se han cometido homicidios del sexo femenino, en comparación con 113 del sexo masculino.
- La THF se mantiene constante o presenta una reducción marginal de 2012 a 2015, en cambio, la THM para el mismo periodo muestra una clara tendencia a la baja.
- La THF incluso se ha incrementado en el periodo 2013-2014, contrario a la tendencia presentada a nivel estatal y en el sexo masculino.
- Situaciones coyunturales o específicas explican la violencia de género en algunos municipios que presentaron altas THF.
- Cuatro municipios presentan sistemáticamente altas THF: Acatlán de Juárez, Degollado, San Miguel el Alto y Tecalitlán.
- Tecalitlán, Ayutla, Zacoalco de Torres, Acatlán de Juárez y Tequila aparecen al menos dos ocasiones en la lista anual de los 10 municipios con la más alta THF.
- El municipio de El Salto tiene la THF más alta de los municipios de la ZMG y la ha mantenido así en todos los años del periodo 2012-2015.
- El Salto, Guadalajara e Ixtlahuacán de los Membrillos son los municipios de la ZMG con THF superiores a la estatal durante el periodo 2012-2015.
- Es más frecuente que las víctimas de sexo femenino pierdan la vida mediante la estrangulación, los golpes, el uso de armas punzo-cortantes u otras formas no definidas de asesinato.
- El porcentaje de víctimas femeninas menores de 17 años es significativamente superior en comparación con las masculinas.
- Las amas de casa, estudiantes y profesionistas es la ocupación que presenta mayor frecuencia, en comparación con las víctimas masculinas.
- Las mujeres viudas son víctimas más frecuentes de homicidio que los hombres con el mismo estado civil.

Anexo 1. Tasas de homicidio femenino (THF) por municipio, 2012, Jalisco

| Clave | Municipio | 2012 | |
|-------|-------------------------|-----------|-------|
| | | Autopsias | Tasa |
| 34 | Ejutla | 2 | 193.0 |
| 87 | Tecalitlán | 4 | 45.3 |
| 49 | Jilotlán de los Dolores | 1 | 20.8 |
| 45 | Ixtlahuacán del Río | 2 | 19.9 |
| 68 | Villa Purificación | 1 | 17.2 |
| 17 | Ayutla | 1 | 15.5 |
| 59 | Mazamitla | 1 | 13.8 |
| 110 | Unión de Tula | 1 | 13.8 |
| 119 | Zacoalco de Torres | 2 | 13.6 |
| 5 | Amatitán | 1 | 13.1 |
| 113 | San Gabriel | 1 | 12.3 |
| 78 | San Miguel el Alto | 2 | 11.8 |
| 114 | Villa Corona | 1 | 11.2 |
| 125 | San Ignacio Cerro Gordo | 1 | 10.6 |
| 29 | Cuquío | 1 | 10.4 |
| 85 | Tamazula de Gordiano | 2 | 10.0 |
| 96 | Tizapán el Alto | 1 | 9.1 |
| 55 | Magdalena | 1 | 9.0 |
| 1 | Acatic | 1 | 8.8 |
| 43 | La Huerta | 1 | 8.3 |
| 37 | El Grullo | 1 | 7.9 |
| 30 | Chapala | 2 | 7.7 |
| 8 | Arandas | 3 | 7.6 |
| 70 | El Salto | 5 | 6.8 |
| 15 | Autlán de Navarro | 2 | 6.6 |
| 121 | Zapotiltic | 1 | 6.5 |
| 53 | Lagos de Moreno | 5 | 6.1 |
| 39 | Guadalajara | 45 | 5.8 |
| 108 | Tuxpan | 1 | 5.5 |
| 82 | Sayula | 1 | 5.4 |
| 83 | Tala | 2 | 5.4 |
| 67 | Puerto Vallarta | 7 | 5.2 |
| 50 | Jocotepec | 1 | 4.5 |

| Clave | Municipio | 2012 | |
|-------|-----------------------|-----------|------|
| | | Autopsias | Tasa |
| | Jalisco | 104 | 4.0 |
| 23 | Zapotlán el Grande | 2 | 3.8 |
| 120 | Zapopan | 24 | 3.6 |
| 35 | Encarnación de Díaz | 1 | 3.6 |
| 6 | Ameca | 1 | 3.3 |
| 124 | Zapotlanejo | 1 | 2.9 |
| 18 | La Barca | 1 | 2.9 |
| 98 | Tlaquepaque | 8 | 2.5 |
| 97 | Tlajomulco de Zúñiga | 6 | 2.5 |
| 63 | Ocotlán | 1 | 2.1 |
| 101 | Tonalá | 4 | 1.6 |
| 93 | Tepatitlán de Morelos | 1 | 1.4 |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

Anexo 2. Tasas de homicidio femenino (THF) por municipio, 2013, Jalisco

| Clave | Municipio | 2013 | |
|-------|------------------------------|-----------|------|
| | | Autopsias | Tasa |
| 71 | San Cristóbal de la Barranca | 1 | 62.7 |
| 117 | Cañadas de Obregón | 1 | 45.8 |
| 42 | Huejuquilla el Alto | 2 | 42.3 |
| 2 | Acatlán de Juárez | 4 | 35.0 |
| 88 | Tecolotlán | 3 | 34.5 |
| 32 | Chiquilistlán | 1 | 32.6 |
| 119 | Zacoalco de Torres | 3 | 20.3 |
| 6 | Ameca | 6 | 19.8 |
| 50 | Jocotepec | 4 | 17.9 |
| 17 | Ayutla | 1 | 15.4 |
| 121 | Zapotiltic | 2 | 12.8 |
| 113 | San Gabriel | 1 | 12.1 |
| 78 | San Miguel el Alto | 2 | 11.6 |
| 87 | Tecalitlán | 1 | 11.3 |

| Clave | Municipio | 2013 | |
|-------|-----------------------|-----------|------|
| | | Autopsias | Tasa |
| 109 | Unión de San Antonio | 1 | 10.6 |
| 25 | Colotlán | 1 | 10.2 |
| 3 | Ahualulco de Mercado | 1 | 8.9 |
| 33 | Degollado | 1 | 8.6 |
| 24 | Cocula | 1 | 7.3 |
| 35 | Encarnación de Díaz | 2 | 7.2 |
| 13 | Atotonilco el Alto | 2 | 6.5 |
| 124 | Zapotlanejo | 2 | 5.8 |
| 23 | Zapotlán el Grande | 3 | 5.6 |
| 100 | Tomatlán | 1 | 5.5 |
| 82 | Sayula | 1 | 5.4 |
| 70 | El Salto | 4 | 5.3 |
| 85 | Tamazula de Gordiano | 1 | 5.0 |
| 94 | Tequila | 1 | 4.7 |
| 22 | Cihuatlán | 1 | 4.7 |
| 91 | Teocaltiche | 1 | 4.6 |
| 30 | Chapala | 1 | 3.8 |
| 101 | Tonalá | 9 | 3.6 |
| 120 | Zapopan | 23 | 3.4 |
| | Jalisco | 89 | 3.4 |
| 97 | Tlajomulco de Zúñiga | 8 | 3.2 |
| 98 | Tlaquepaque | 10 | 3.1 |
| 73 | San Juan de los Lagos | 1 | 2.8 |
| 39 | Guadalajara | 21 | 2.7 |
| 83 | Tala | 1 | 2.7 |
| 67 | Puerto Vallarta | 3 | 2.2 |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

Anexo 3. Tasas de homicidio femenino (THF) por municipio, 2014, Jalisco

| Clave | Municipio | 2014 | |
|-------|-------------------------------|-----------|-------|
| | | Autopsias | Tasa |
| 87 | Tecalitlán | 3 | 33.53 |
| 99 | Tolimán | 1 | 19.52 |
| 92 | Teocuitatlán de Corona | 1 | 17.57 |
| 2 | Acatlán de Juárez | 2 | 17.34 |
| 118 | Yahualica de González Gallo | 2 | 17.04 |
| 65 | Pihuamo | 1 | 15.93 |
| 94 | Tequila | 3 | 14.00 |
| 44 | Ixtlahuacán de los Membrillos | 3 | 11.52 |
| 100 | Tomatlán | 2 | 10.96 |
| 125 | San Ignacio Cerro Gordo | 1 | 10.32 |
| 22 | Cihuatlán | 2 | 9.16 |
| 70 | El Salto | 7 | 9.04 |
| 55 | Magdalena | 1 | 8.74 |
| 33 | Degollado | 1 | 8.54 |
| 105 | Tototlán | 1 | 8.42 |
| 43 | La Huerta | 1 | 8.03 |
| 37 | El Grullo | 1 | 7.69 |
| 121 | Zapotiltic | 1 | 6.34 |
| 46 | Jalostotitlán | 1 | 5.76 |
| 124 | Zapotlanejo | 2 | 5.72 |
| 78 | San Miguel el Alto | 1 | 5.7 |
| 108 | Tuxpan | 1 | 5.39 |
| 67 | Puerto Vallarta | 7 | 5.01 |
| 85 | Tamazula de Gordiano | 1 | 4.93 |
| 8 | Arandas | 2 | 4.92 |
| 98 | Tlaquepaque | 15 | 4.58 |
| 50 | Jocotepec | 1 | 4.42 |
| 39 | Guadalajara | 31 | 3.97 |
| 97 | Tlajomulco de Zúñiga | 10 | 3.78 |
| 35 | Encarnación de Díaz | 1 | 3.56 |
| | Jalisco | 107 | 3.38 |
| 18 | La Barca | 1 | 2.87 |

| Clave | Municipio | 2014 | |
|-------|-----------------------|-----------|------|
| | | Autopsias | Tasa |
| 101 | Tonalá | 7 | 2.71 |
| 83 | Tala | 1 | 2.6 |
| 53 | Lagos de Moreno | 2 | 2.36 |
| 120 | Zapopan | 13 | 1.92 |
| 23 | Zapotlán el Grande | 1 | 1.84 |
| 93 | Tepatitlán de Morelos | 1 | 1.35 |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

Anexo 4. Tasas de homicidio femenino (THF) por municipio, 2015, Jalisco

| Clave | Municipio | 2015 | |
|-------|---------------------|-----------|-------|
| | | Autopsias | Tasa |
| 104 | Totatiche | 1 | 43.99 |
| 115 | Villa Guerrero | 1 | 33.83 |
| 52 | Juchitlán | 1 | 33.77 |
| 4 | Amacueca | 1 | 32.81 |
| 90 | Tenamaxtlán | 1 | 27.35 |
| 108 | Tuxpan | 4 | 21.39 |
| 58 | Mascota | 1 | 13.14 |
| 86 | Tapalpa | 1 | 9.99 |
| 61 | Mezquitic | 1 | 9.93 |
| 94 | Tequila | 2 | 9.24 |
| 2 | Acatlán de Juárez | 1 | 8.59 |
| 33 | Degollado | 1 | 8.45 |
| 1 | Acatic | 1 | 8.45 |
| 47 | Jamay | 1 | 8.17 |
| 35 | Encarnación de Díaz | 2 | 7.04 |
| 6 | Ameca | 2 | 6.5 |
| 15 | Autlán de Navarro | 2 | 6.37 |
| 70 | El Salto | 5 | 6.34 |
| 78 | San Miguel el Alto | 1 | 5.62 |
| 100 | Tomatlán | 1 | 5.42 |

| Clave | Municipio | 2015 | |
|-------|-------------------------------|-----------|------|
| | | Autopsias | Tasa |
| 82 | Sayula | 1 | 5.35 |
| 101 | Tonalá | 13 | 4.95 |
| 67 | Puerto Vallarta | 7 | 4.93 |
| 85 | Tamazula de Gordiano | 1 | 4.89 |
| 50 | Jocotepec | 1 | 4.37 |
| 63 | Ocotlán | 2 | 4 |
| 66 | Poncitlán | 1 | 3.79 |
| 44 | Ixtlahuacán de los Membrillos | 1 | 3.72 |
| 23 | Zapotlán el Grande | 2 | 3.64 |
| 39 | Guadalajara | 27 | 3.44 |
| | Jalisco | 87 | 3.09 |
| 18 | La Barca | 1 | 2.84 |
| 120 | Zapopan | 18 | 2.62 |
| 98 | Tlaquepaque | 8 | 2.42 |
| 53 | Lagos de Moreno | 2 | 2.33 |
| 97 | Tlajomulco de Zúñiga | 6 | 2.2 |
| 93 | Tepatitlán de Morelos | 1 | 1.34 |

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema Estadístico sobre Autopsias del IJCF.

Capítulo XVI

Migrantes en tránsito por Jalisco: violaciones a derechos humanos y la movilización de la “sociedad civil”

*Mariana Morante Aguirre**
*Luis Enrique González Araiza***

Introducción

Las personas migrantes en tránsito son de las poblaciones más vulnerables en el país (Amnistía Internacional, 2010; Barrón et al., 2014; Barja, 2015). Sin embargo, dado que los cruces suelen ser irregulares y los abusos son reportados con poca frecuencia, no existen datos precisos sobre el número de personas migrantes atravesando el país ni de los abusos que se cometen en su contra. No obstante, la Organización Mundial de la Migración (OMM) estima que más de 150,000 migrantes entran cada año por la frontera sur de México, mientras

* Mariana Morante Aguirre es licenciada en Relaciones Internacionales por el Tecnológico de Monterrey Campus Guadalajara y maestra en Estudios de Política Global y en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas. Actualmente es la encargada del área de Vinculación en Dignidad y Justicia en el Camino AC “Fm4 Paso Libre”. Correo electrónico: mariana.morante@utexas.edu.

** Luis Enrique González Araiza es licenciado en Derecho por la Benemérita Universidad de Guadalajara y maestro en Estudios en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asimismo es el encargado del área de Atención Jurídica en Dignidad y Justicia en el Camino AC “Fm4 Paso Libre”. Correo electrónico: juridico@fm4pasolibre.org.

que organizaciones de la sociedad civil calculan que la cifra ronda las 400,000 (IOM, 2014).

La migración en tránsito de Centroamérica no representaba un problema para México hasta los años ochenta, cuando se convirtió en un asunto de “seguridad nacional”. Como resultado de ello se iniciaron deportaciones de Estados Unidos a Latinoamérica, y una creciente demanda al gobierno mexicano para que controlara los flujos migratorios desde el sur del país (Casillas, 2008). Desde ese momento, un amplio número de tratados y políticas han consolidado la política migratoria mexicana como un tema de seguridad nacional. Entre estas políticas se encuentran: la creación del Instituto Nacional de Migración (1993) y su posterior vinculación al aparato de seguridad nacional del país, y la Iniciativa Mérida (Bureau of Western Hemisphere Affairs, 2012). Éstas, aunadas a la Ley de Migración aprobada en 2011, han incrementado la complejidad de la política migratoria mexicana: por un lado, estrategias globales y nacionales han aumentado la vulnerabilidad y precarización de las personas migrantes en tránsito; por otro lado, presiones por parte de organizaciones civiles defensoras de los Derechos Humanos (DDHH) de la población migrante en México, Centroamérica y Estados Unidos, han generado una retórica institucional que aboga por la protección de los derechos humanos de las personas migrantes sin importar su estatus migratorio. El resultado ha sido la creación de un marco institucional con dos fuerzas contradictorias: el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y la securitización de la política migratoria.

Cada año, más de 8,000 migrantes, en tránsito por el corredor occidente, cruzan por la Zona Metropolitana de Guadalajara, la segunda zona metropolitana más grande y la segunda más poblada del país. Desde 2010, la organización civil “Dignidad y Justicia en el Camino AC”, conocida públicamente como *Fm4 Paso Libre*, ha documentado incidencias en torno a delitos y violaciones a DDHH, así como las dinámicas sociopolíticas y culturales que han construido fronteras raciales y de clase, que marcan las relaciones entre las personas migrantes y los habitantes de la ciudad.

Este artículo busca, a través de los conceptos teóricos de Ferrajoli (1999) Agamben (2000) y Chaterjee (2006), analizar las cifras en torno al trayecto de las personas migrantes por país, así como expli-

car cómo la movilización de la “ciudadanía” en la ZMG actúa como una herramienta de invisibilización y discriminación en contra de la población migrante. Todo ello derivando en la construcción de un espacio en donde las personas migrantes no son reconocidas como sujetos políticos, y donde se erigen fronteras simbólicas y raciales que excluyen e incrementan la violencia ejercida en contra de la población migrante en tránsito.

Se trata de una contribución que se nutre de dos fuentes principales, ambas emanadas de las labores de investigación e incidencia política y social de la organización. La primera sección “Violencia directa contra los migrantes en tránsito” parte de la base de datos de incidencias de Fm4 Paso Libre (BDIFM4), misma que cuenta con más de 19,526 registros que abarcan el periodo de mayo de 2010 a junio de 2015; y en donde se documentan, entre otros aspectos, las violaciones a los DDHH de las personas migrantes en tránsito por nuestro país. La segunda sección, “Violencia y exclusión a través de la práctica de la ciudadanía”, se nutre del trabajo de campo, particularmente entrevistas que, a través de las áreas de investigación y trabajo comunitario se ha realizado con autoridades locales de la ZMG (particularmente con los alcaldes de Zapopan y Guadalajara), y con los habitantes de las colonias de la ciudad, especialmente de las que se ubican a un lado de las vías. Ambos trabajos son parte fundamental de Fm4 Paso Libre tanto para la defensa integral de los derechos humanos de las personas migrantes, así como para la construcción de una ciudad más hospitalaria, abierta y plural para todos y todas quienes la habitamos o transitamos por ella.

1. Violencia directa contra los migrantes en tránsito

La Zona Metropolitana de Guadalajara es uno de los puntos nodales que recorre la “ruta de occidente” en México, de acuerdo al corredor ferroviario que inicia en la ciudad de Irapuato, estado de Guanajuato, va a Chihuahua y se mantiene directo hacia la frontera con los Estados Unidos de América (EUA). Esta ruta tiene la particularidad de avanzar en paralelo con el litoral del océano Pacífico (VEGA, 2015). Desde la apertura del Centro de Atención al Migrantes (CAM) en el mes de mayo de 2010, Fm4 Paso libre se ha pre-

ocupado por generar evidencia en torno a la migración en tránsito por la ZMG que ayude a gestionar espacios de reflexión sobre el tema migratorio en la región occidente del país, a fin de provocar acciones puntuales a favor de los migrantes en tránsito (Fm4 Paso Libre, 2013).

Uno de estos esfuerzos es la consolidación de un área de investigación. Desde el primer año del funcionamiento del CAM la organización buscó comprender la particularidad del flujo migratorio que cruzaba la ZMG. De ahí que, como parte de la atención integral, se incluyeran entrevistas a profundidad que nos ayudaron a trazar el perfil sociodemográfico de la población que ahí acudía. Para el año 2011, se generó el “Diagnóstico migración centroamericana en su paso por la Zona Metropolitana de Guadalajara”, en conjunto con el Programa de Derechos Humanos y Paz del ITESO. Igualmente, ese mismo año nos incluimos a la Red del Servicio Jesuita Migrante, que en septiembre de 2013 desembocó en la creación de la *Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes*, iniciativa de 16 albergues y casas del migrante, que buscan el registro y la documentación del fenómeno de la migración en tránsito por nuestro país. El fruto de este esfuerzo se ha materializado en dos informes, el primero de ellos fue *Narrativas de la transmigración centroamericana en su paso por México* (2013), mientras que el segundo se tituló *Migrantes invisibles violencia tangible* (2014). Finalmente para dar cuenta de este artículo, mencionaremos que la organización publicó, en octubre de 2013, el *Informe de investigación. Migración en tránsito por la Zona Metropolitana de Guadalajara: actores, retos y perspectivas desde la experiencia de Fm4 Paso Libre*.

Con base en lo anterior, el siguiente apartado analiza, desde una perspectiva de derechos humanos, los incidentes¹ registrados en la base de datos de incidencias de Fm4 Paso Libre (BDIFM4), ocurridos durante el periodo de mayo de 2010 a junio de 2015. En este sentido, es relevante definir el concepto de DDHH desde una perspectiva teórico-legalista. Para ser más específicos, retomamos la definición

1. El término incidencia hace referencia al registro de quienes hayan recibido ayuda en el Centro de Atención al Migrante (CAM) de Fm4 Paso Libre, incluso si su presencia se ha repetido, siempre y cuando la distancia entre uno y otro momento de atención sea mayor a 7 días, tiempo que hace posible haber llegado a la frontera o a un punto intermedio del camino y retornar ya sea de forma voluntaria o forzada (VEGA, 2015: 40).

que acuñó el jurista Luigi Ferrajoli, donde señala que estos derechos “son adscritos universalmente a todos, en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o en cuanto capaces de actuar” (2012: 13). Esta definición prescinde de circunstancias de hecho, lo cual valida cualquier reglamento u ordenamiento, con independencia de los derechos fundamentales previstos o no previstos en él (Ferrajoli, 1999: 38; Ferrajoli, 1999); además es independiente de los bienes, valores o necesidades sustanciales que son tutelados por los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2001: 21); finalmente, esta definición encaja en cualquier concepción política: ya sea de izquierda, derecha, liberal, socialista, fascista o anárquica, debido a que es independiente de los valores o necesidades que se estimen deban ser o no tutelados como derechos fundamentales (Ferrajoli, 2012: 14).

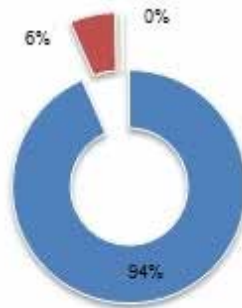
Ahora bien, a lo largo de cinco años de trabajo ininterrumpido han quedado documentadas en la BDIFM4, 19,526 incidencias de personas migrantes. No obstante, el análisis del presente apartado comprende solamente aquellas que tuvieron lugar en el estado de Jalisco y donde las personas migrantes refirieron haber sido víctimas directas de delitos y/o violaciones a sus DDHH. Como resultado, el universo de nuestro análisis se acotó a 333 incidencias, de las cuales 311 corresponden al género masculino, 21 al género femenino y una de ellas cometida en contra de una persona transgénero (cuadro 1.1). Estos datos se corresponden con el perfil de las personas migrantes que eligen la ruta de Occidente, son en su mayoría migrantes masculinos (Casillas, 2008; Fm4 Paso Libre, 2013), en términos porcentuales representan 93.4%, de las incidencias de nuestra muestra. Asimismo, la BDIFM4 reveló que las personas migrantes fueron objeto de ocho tipos de delitos con la siguiente frecuencia: a) robo 81.6%, b) lesiones 9.6%, c) extorsión 2.7%, d) abuso de autoridad 2.4%, e) violación sexual 2.1%, f) desaparición forzada .3%, g) privación de la libertad .3%, h) secuestro .3%. Podemos observar que el delito de robo, de manera contundente se presenta con mayor frecuencia con 247 incidencias en varones, 16 incidencias en mujeres y el único caso registrado de una persona transgénero. Para los migrantes en tránsito, este delito se ha vuelto común en nuestro país, y suele ser cometido por particulares así como por autoridades. Baste como muestra señalar la identidad de los agresores que cometieron el delito de robo: delincuencia organizada 103 incidencias, delin-

cuenta solitario 90, empleado ferrocarrilero 11 incidencias, agentes gubernamentales (policías: municipal, estatal, federal no identificada; agentes del INM y ejército) 39 incidencias (BDIFM4 2015).

Cuadro 1.1

Agresiones por género, en contra de las personas migrantes en su cruce por Jalisco, periodo 2010-2015

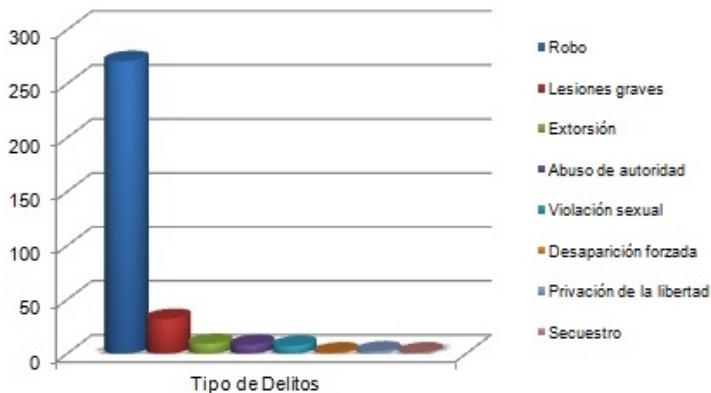
■ Varones ■ Mujeres ■ Personas Transgénero



Fuente: elaboración propia a partir de la BDIFM4 2010-2015.

Cuadro 1.2

Número de incidencias y tipo de delitos cometidos en contra de las personas migrantes en su cruce por Jalisco, periodo 2010-2015

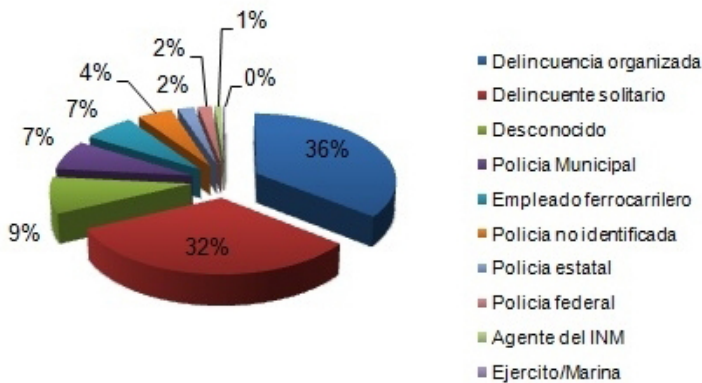


Fuente: elaboración propia a partir de la BDIFM4 2010-2015.

Un patrón común es que el agente gubernamental o particular les exija dinero para seguir su camino, el camino está condicionado a un precio, encima de la cuota que en muchos casos ya pagaron a un coyote al salir de sus países. Así lo narra un migrante hondureño en el Informe de Fm4 Paso Libre (2013: 54): “más o menos tienes que cargar unos 200 dólares, de preferencia en billetes de 50, porque en cada punto hay que darle a los mareros del camino”. Sobre esa base, cuando este delito es cometido a la fuerza y con el ejercicio de la violencia, el daño causado a la víctima va más allá de su patrimonio y por ello debe ser considerado como grave. De ahí que el segundo delito con mayor incidencia sean las lesiones: 32 incidencias registradas. El siguiente delito en la lista es la extorsión, cuyos efectos atentan contra la integridad y la libertad de la persona migrante ya que es obligada a realizar algo prohibido por la ley o permite que el servidor público involucrado en el hecho delictivo deje de hacer algo que debería hacer en el desempeño de sus funciones. En este rubro tenemos registradas nueve incidencias, seis de ellas cometidas por funcionarios públicos (policía municipal y no identificada, agente del INM). El Código Penal Federal establece que son agravantes cuando la extorsión es cometida por servidores públicos, en particular de fuerzas de seguridad o armadas (art. 164 CPF).

Cuadro 1.3

Tipología de los (as) actores que agredieron a las personas migrantes en su cruce por Jalisco, periodo 2010-2015



Fuente: elaboración propia a partir de la BDIFM4 2010-2015

2. Violencia y exclusión a través de la práctica de la ciudadanía

Estamos revisando que personal o gente, hondureños o gente sobre todo de Centroamérica, que está en las esquinas. Necesitamos que se denuncie para inmediatamente, con todas las condiciones y con todos sus derechos, regresarlos a su país. Esto en atención a que en algunas zonas, hemos detectado por ejemplo, que quienes asaltan a casas, son de otra nacionalidad, sobre todo centroamericanos o sudamericanos (“Llama gobernador de Jalisco a denunciar migrantes para que sean deportados”, n.d.)

Después de la declaración del gobernador de Jalisco a su salida de una de las reuniones de seguridad del estado, Fm4 Paso Libre emitió un comunicado y envió un oficio al gobernador condenando su declaración y demandando se dejara de criminalizar a la población migrante en tránsito. El gobernador “se disculpó” en su cuenta de Twitter, y se agendó una reunión entre “Fm4 Paso Libre” y el Secretario General de Gobierno del estado. Sin embargo, la declaración inicial del gobernador hizo eco de un tema recurrente entre los vecinos de la zona y las autoridades locales: la construcción de una clara frontera simbólica entre los “ciudadanos” y los “otros”, y la racialización de este último grupo.

En *The Politics of the Governed* (2006), Chatterjee destaca la carga normativa de la ciudadanía y el tipo de participación política en el Estado que asume por parte de los ciudadanos (p. 34). En esta sección, se argumenta que la sociedad civil, en la forma de las asociaciones de vecinos, utiliza el carácter normativo de la ciudadanía para reclamar la ciudad para ellos, y para demandar el “control” y “derecho” para “expulsar” a las personas migrantes en tránsito de sus colonias. En otras palabras, la sociedad civil continúa siendo, como lo establece Chatterjee, demográficamente limitada (p. 39) puesto que sólo alcanza a aquellos en las elites. Es justamente esta limitación demográfica la que marca a las personas migrantes en tránsito como un cierto tipo de “población”. En ese sentido, Giorgio Agamben (2000: 30) argumenta que en el concepto de población se puede reconocer un par conceptual que define una determinada categoría política: la *nuda vida* (población) y existencia política (población): exclusión e inclusión. Es en este sentido que tanto la sociedad civil como las autoridades locales en la Zona Metropolitana de Guadala-

jara han reforzado un proceso de “otredad” hacia los migrantes en tránsito como sujetos que pueden ser descartados y deportados.

A través de la experiencia de Fm4 Paso Libre, la movilización del concepto de ciudadanía, aunque nunca reconocido directamente por los vecinos y las autoridades locales, ha estado siempre presente. Mientras las conversaciones no hacen referencia al estatus legal de las personas migrantes directamente, queda de manifiesto que la reivindicación de sus derechos como “ciudadanos” se traduce, desde su perspectiva, en un derecho total sobre el espacio y la ciudad. La ciudadanía, como una herramienta de racialización y marginalización no se ejerce cuestionando el estatus legal de la población migrante en tránsito, pero sí en la forma en la que ésta puede ser practicada por los vecinos organizados, es decir, por sus reclamos “legítimos” sobre el espacio. Los vecinos organizados — comúnmente en la forma de asociaciones y comités vecinales— articulan sus demandas y exigen acciones de las autoridades locales para erradicar la presencia de migrantes en tránsito en sus colonias.

2.1. Los vecinos organizados

“Don Guillermo” es un hombre mayor, de unos 70 años, que forma parte de una organización civil formada con el objetivo de “proteger los intereses de Jardines del Bosque”, una las colonias de clase media de Guadalajara de mayor tradición. Don Guillermo es uno de los opositores a la presencia de migrantes en la zona. Cuando se le pregunta cómo reconoce a un migrante en tránsito, contesta con voz firme: “Nosotros sabemos los que somos de raza mexicana... Ellos son generalmente negros. Los mexicanos somos morenos, morenos claros... o hasta blancos”.

Esta racialización a través de características fenotípicas no es un fenómeno aislado, tal como quedó evidenciado en el primer reporte de actividades 2010-2013 publicado en 2013: “Migración en tránsito por la Zona Metropolitana de Guadalajara: actores, retos y perspectivas desde la experiencia de Fm4 Paso Libre”. En este documento una de las secciones mostraba los resultados de encuestas aplicadas a vecinos que habitan cerca de las vías del tren en la ZMG acerca de sus actitudes hacia las personas migrantes en tránsito. Cuando se les preguntó cómo reconocían a una persona migrante en tránsito,

5% de los encuestados refirió que los reconocía por el color del piel. Aunque el porcentaje parezca mínimo, éste resulta muy significativo cuando se considera que 30% de las personas migrantes en tránsito (Fm4 Paso Libre 2013, 99) son mexicanos.

Las “quejas” de los y las vecinas a lo largo de las vías, sobre todo en las colonias de clase media y alta, son reiteradas, y basadas en las mismas concepciones espaciales. En las conversaciones con don Guillermo, él nos cuenta sobre las razones por las que no quiere a las personas migrantes “vagando” por su colonia: “Hay migrantes durmiendo a un lado del parque [...] excremento en la calle, se orinan en las banquetas, ha habido asaltos... los fundamentos son reales”. Además, a través de una solicitud a la policía municipal de Zapopan, se tuvo acceso a los reportes que vecinos, negocios y asociaciones vecinales realizaron al municipio durante el 2012 y 2013.

La tabla 1.4 omite los nombres de las asociaciones vecinales que realizaron los reportes, pero muestra las causas y peticiones de los vecinos a la autoridad municipal.

Cuadro 1.4
Reportes de vecinos recibidas por la Dirección de Seguridad Pública del municipio de Zapopan

| Causa por la que se realiza el reporte | Petición |
|--|---|
| Generan clima de inseguridad | |
| Robos, asaltos, clima de inseguridad, necesidades fisiológicas. | Control de migrantes |
| Robos autopartes, asaltos, clima de inseguridad | Mayores rondines en la colonia |
| Drogas y perturbaciones de la paz y la tranquilidad. | Erradicar un mal |
| Mal aspecto a la zona y dañan negocios | Control de migrantes |
| Pleitos y necesidad fisiológicas | Control de migrantes |
| Presencia en sus colonias durante el día y la noche | Retirarlos, avisar a Migración y canalizarlos a campamentos “ya existentes” |
| Hacen sus necesidades fisiológicas en la vía pública, “utilizan un lenguaje vulgar”, pleitos | |
| “Detienen vehículos”, seguridad y bienestar | Realizar rondines |

| Causa por la que se realiza el reporte | Petición |
|---|--|
| “Piden ayuda económica y hacen sus necesidades fisiológicas” “no es un ambiente propicio para las familias en este punto” | |
| Robos, basura, asaltos | Desterrar, “alejar” |
| Inseguridad, pleitos, piden dinero | |
| Defecan en el piso, dejan mucha basura, se ponen borrachos y se drogan. | “Desaprobación total de que rondan en la zona”, “qué la policía haga algo” |

Fuente: elaboración propia.

En la misma línea que las declaraciones del gobernador, y de las declaraciones de don Guillermo, estos reportes evidencian cómo las personas migrantes en tránsito son criminalizadas a través de procesos de racialización en donde la clase juega un papel fundamental... y en ambos procesos la movilización de la “ciudadanía” juega un papel crucial. En el caso de la raza, la ciudadanía actúa como una forma de legitimar los reclamos de los vecinos sobre la ciudad. Como ya se mencionó con anterioridad, no todos las personas migrantes en tránsito son extranjeros. El reporte de Fm4 Paso Libre muestra que alrededor de 30% de la población migrante en tránsito es de origen mexicano, proveniente de otros estados de la República (Fm4 Paso Libre 2013, 30). Sin embargo, en todos los reportes de los vecinos a la policía “ellos” son invariablemente “extranjeros”. Al no reconocer la “ciudadanía” de muchos de las personas en tránsito atravesando la ZMG, ellos pueden reclamar el espacio para sí mismos. Es a través de estos reclamos que nuevas fronteras son impuestas en la ciudad, fronteras que son, como lo argumenta Heyman (2011), atravesadas por lógicas profundamente desiguales y raciales.

Los reportes también muestran algunas de las estrategias a través de las cuales la clase opera. Primero, estos reportes son todos firmados por organizaciones vecinales, entonces no son los individuos sino los representantes de las asociaciones vecinales quienes realizan los reportes a la policía. En la ZMG, las asociaciones vecinales tienen una relación más cercana con las autoridades locales: éstas son comúnmente elegidas por los habitantes de la colonia, y actúan como representantes ante las autoridades locales. Como resultado, la presencia de la población migrante en tránsito está inserta en un contex-

to administrativo y político particular: durante las campañas electorales, los candidatos buscan el apoyo de las asociaciones vecinales... y sus votos. Estos grupos suelen ser reconocidos como la “sociedad civil” en la ZMG, cuyas demandas son articuladas y legitimadas por la carga ética y política de la “ciudadanía”, misma que tal como lo argumenta Chartterjee (2006) sirve a una sola clase socio-económica.

Segundo, las acusaciones hechas en contra de las personas migrantes en tránsito están relacionadas con preocupaciones relacionadas con la seguridad y la imagen urbana. Los reportes concernientes a la seguridad son invariablemente imprecisos: “generan un clima de inseguridad” o “ha habido robos y asaltos”. Sin embargo, no hay ni un sólo evento particular descrito ni en los reportes, ni en las conversaciones con vecinos. Entonces, queda claro que las preocupaciones por la seguridad están impulsadas por consideraciones estéticas y morales: “no es un lugar propicio para las familias en este punto” o “utilizan un lenguaje vulgar” o “dan mal aspecto a la zona...” o “perturbaciones a la paz y a la tranquilidad”. Las acusaciones, así como las peticiones de los vecinos para “expulsar”, “remover” y “poner a los migrantes en campos”, revelan la espacialidad del poder. En otras palabras, en los reportes, los “ciudadanos” estructuran lo que Cresswell (1996) ha llamado un paisaje normativo, es decir, la forma en la que las ideas acerca de lo que es correcto y apropiado son transmitidas a través del espacio y el lugar (p. 8).

2.2. La respuesta de las autoridades locales a las peticiones de la “sociedad civil”

En entrevista, el alcalde de Zapopan argumenta que la autoridad municipal notó la presencia de personas migrantes en tránsito derivado de los “reportes ciudadanos”. Para el alcalde, ha habido tres etapas en la reacción de las autoridades locales al tema de la migración en tránsito desde que tomó protesta en octubre de 2012. El primer momento consistió en el incremento de la visibilización de personas migrantes en tránsito por la ciudad y, en palabras del alcalde, “una completa inacción” por parte de la autoridad municipal, que al recibir los reportes vecinales se limitaba a aumentar el patrullaje de la policía en la zona.

El segundo momento comenzó cuando los reportes de los vecinos se discutieron en las mesas de seguridad nacional bimestrales, en las que participaban autoridades locales, estatales y federales (incluyendo al Instituto Nacional de Migración, la Policía Federal, el Ejército, las agencias de inteligencia, el gobernador y los presidentes municipales de la Zona Metropolitana de Guadalajara). De acuerdo con el alcalde, fue en una de estas reuniones en donde las autoridades acordaron que el Instituto Nacional de Migración realizara operativos en la zona para deportar a migrantes en tránsito sin documentos de la ciudad. Según el presidente municipal, los dos meses siguientes fueron de mucha actividad por parte del Instituto Nacional de Migración; sin embargo, argumenta, no hubo un interés por saber su destino: “Desconocemos si los ubicaron en albergues [...] o los regresaron a sus países de origen pero se inhibió durante alguna temporada”. Fue precisamente al finalizar una de estas reuniones de “seguridad nacional” que el gobernador hizo la ya descrita llamada a “reportar” a las personas migrantes en tránsito.

En un tercer momento, que de acuerdo con el alcalde de Zapopan comenzó después de que Fm4 Paso Libre y otras organizaciones denunciaron la declaración del gobernador, los operativos regulares del Instituto Nacional de Migración se detuvieron. No obstante, los operativos no se detuvieron del todo en la ZMG, y se realizaban cuando los presidentes municipales los solicitaban: “Sigue habiendo operativos cuando los pedimos nosotros. ¿Y por qué los pedimos nosotros? Bueno, pues los pedimos porque es una solicitud que los vecinos nos hacen permanente”.

El alcalde de Guadalajara tuvo una respuesta similar. Para él, las demandas ciudadanas en contra de la población migrante son legítimas y debían ser atendidas incrementando la vigilancia sobre las personas migrantes: “[...] Entonces nosotros lo que nos hemos comprometido es que habrá una atención y una presencia en materia policiaca que elimine cualquier riesgo de esa naturaleza”. Por un lado, las demandas de los “ciudadanos” acerca de la “amenaza” que la población migrante representa para su seguridad no son cuestionadas. Por el otro, desde la perspectiva de las autoridades, la sola presencia de las personas migrantes en la ciudad representa un riesgo inherente.

La ciudadanía, aunque no reconocida explícita y verbalmente por las autoridades y vecinos en la ZMG, funciona como un mecanismo para marginalizar a la población migrante a través de consideraciones raciales y de clase. Adicionalmente, tal como lo señala el alcalde de Zapopan, los “ciudadanos” tienen derecho a reclamar la ciudad, y demandar seguridad por parte de las autoridades, mismas que deben ser atendidas: “Yo no tengo una visión negativa de eso [migrantes en tránsito]. ¿Que si estoy obligado a atender? El nerviosismo de los vecinos [...] y al Ayuntamiento le exigen que estas personas sean retiradas. Entonces nosotros, simplemente por derecho de petición o por una respuesta al ciudadano tenemos que contestar y tomar alguna acción conducente”. Mientras la movilización de la ciudadanía sirve como una herramienta de empoderamiento para los vecinos organizados que participan en los procesos políticos de la ciudad (por ejemplo, las elecciones), la sociedad civil y las autoridades locales han despojado a la población migrante de una “existencia política” (Agamben, 2000: 31), delineando una frontera entre los “ciudadanos legítimos” y las personas migrantes en tránsito. Como resultado, tanto autoridades como ciudadanos no asumen responsabilidad alguna sobre la vida de la población migrante en tránsito, trabajan para invisibilizar su presencia y trayectorias en la ZMG, y enmarcan cualquier intervención humanitaria como una concesión y no como un derecho.

Conclusiones

Como se pudo corroborar a lo largo del corpus del artículo, todo esto ocurre no obstante que en nuestro país se llevó a cabo una reforma constitucional en materia de derechos humanos (10 de junio de 2011) donde se reconocen los *derechos humanos y las garantías* de todas las personas, sin importar la etiqueta social que las acompañe:

Queda prohibida toda DISCRIMINACIÓN MOTIVADA POR ORIGEN ÉTNICO O NACIONAL, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto

anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (art. 1, párr. IV, CPEUM. Énfasis añadido).

La presencia de las personas migrantes en tránsito en la ciudad se encuentra justo en esta tensión en donde con mucha frecuencia los “locales” reclaman el espacio para sí mismos, y con ello su “derecho” a “expulsar” al extraño —en este caso, al migrante en tránsito— basados en criterios de clase profundamente racializados y discriminatorios, cobijándose en los argumentos de que o se afecta a “la imagen urbana”, o bien, señalando a la persona migrante como criminal. Estas concepciones devienen en actitudes discriminatorias que criminalizan a la persona por su condición de migrante y buscan “purificar” los espacios públicos a través de la reivindicación de la ciudadanía, y por tanto de su “derecho a la ciudad”. En ese sentido, un reto fundamental para la organización es defender los espacios en la ZMG para todos y todas quienes los habitamos y/o transitamos; es decir, se trata de enfrentar y desestabilizar “prácticas ciudadanas” que perpetúan la violencia en contra de la población migrante, y la construcción de una ciudad ya de por sí desigual y clasista.

Para las personas migrantes, y particularmente para aquellas que cruzan la ZMG, en ocasiones son vulnerados sus DDHH por el simple hecho de su irregularidad de su condición migratoria. Por ello desde la organización planteamos las siguientes políticas públicas a fin de generar cambios sociales y estructurales que permitan mejorar las condiciones de tránsito de las personas migrantes, y con ello el reconocimiento de su dignidad humana:

- Armonizar la Ley de Migración y su Reglamento, con la legislación del estado de Jalisco. A fin de asegurar el reconocimiento de los derechos a la salud, la educación y el acceso a la justicia de manera integral para las personas migrantes.
- Crear el Instituto del Migrante del Estado de Jalisco, desconcentrado del Poder Ejecutivo estatal. Este llevará a cabo acciones de enlace y funcionará como un órgano articulador intergubernamental que coordine y atienda los distintos flujos migratorios que convergen en el estado de Jalisco (origen, tránsito, destino y retorno).
- Combatir todas las formas de discriminación y xenofobia.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2000). *Means without End: Notes on Politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Amnistía Internacional (2010). Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México. Secretariado Internacional de AI. Madrid, España. Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://goo.gl/X00MMD>.
- Barron Yulma et al. (2014) “Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnostico y recomendaciones: Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida. México, DF, ITAM. Fecha de 01 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://goo.gl/ZkXEzM>.
- Barja Coria, Joselin (Coord.) (2015). *Derechos cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil*. México, DF. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, AC. Dignidad y Justicia en el Camino, AC. (Fm4 Paso Libre), Frontera con Justicia, AC (Casa del Migrante de Saltillo), Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J.- Universidad Iberoamericana Puebla. Sin Fronteras, IAP.
- Bureau of Western Hemisphere Affairs, The Merida Initiative: Expanding the US/Mexico Partnership, US. Department of State, 2012.
- Casillas, Rodolfo (2008). Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades. *Revista Migración y Desarrollo*, núm. 10, 2008, pp. 157-174. Red Internacional de Migración y Desarrollo. Zacatecas, México.
- Chatterjee, Partha (2006). *The Politics of the Governed: Reflections on Popular Politics*. New York, Chichester: Columbia University Press.
- Cresswell, Tim (1996). *In Place/out of Place: Geography, Ideology, and Transgression*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Italia, Trotta.
- Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Italia, Trotta.
- Ferrajoli, L. (2012). Por una teoría de los derechos fundamentales. Derechos humanos: Actualidad y desafíos I. L. González Placencia y J. Morales Sánchez. México, DF, Fontamara: 11-38.
- Fm4 Paso Libre (2013). Informe de investigación. Migración en tránsito por la Zona Metropolitana de Guadalajara: actores, retos y perspec-

- tivas desde la experiencia de Fm4 Paso Libre. Guadalajara, Jalisco, México. Prometeo Editores.
- Heyman, Josiah (2011). "Cuatro temas en los estudios de la frontera contemporánea", en Natalia Ribas Mateos (ed.), *El río bravo mediterráneo. Las regiones fronterizas en la época de la globalización*. Barcelona, España. Edicionsbellaterra.
- "Llama Gobernador de Jalisco a Denunciar Migrantes Para Que Sean Deportados." Fecha de consulta: 11 de noviembre 2014. Disponible en: <http://goo.gl/fVGhp9>.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Hechos y cifras (2014) [en línea]. Fecha de consulta: 29 de noviembre 2015. Disponible en: <http://goo.gl/0RSb3l>
- Vega Villaseñor, Heriberto (2015). Fm4 Paso Libre: Una experiencia de atención a personas migrantes en tránsito por la ruta mexicana de occidente. Guadalajara, Jalisco, ITESO (artículo inédito).

4

Instituciones y capacidades del estado de Jalisco

Capítulo XVII

Los retos del Poder Judicial del estado de Jalisco en la implementación del nuevo sistema de justicia penal

*Jorge Chaires Zaragoza**

Introducción

Como se sabe, uno de los principales problemas que enfrenta nuestro país radica en la impunidad y la corrupción. Si bien el nuevo sistema penal acusatorio busca, precisamente, combatir dichos flagelos —por lo menos en lo que respecta al ámbito penal—, nada nos asegura que será un antídoto efectivo. Por el contrario, las experiencias de los países de América Latina que desde la década de los años noventa implementaron sistemas acusatorios en sus ordenamientos jurídicos, nos dice que los índices de impunidad y corrupción no sólo no han descendido sino que han aumentado. Uno de los problemas que han enfrentado estos países es que no se ha podido combatir la impunidad y corrupción dentro del Poder Judicial.

Un aspecto medular de toda reforma en materia de justicia debe incluir el aspecto cualitativo de la administración e impartición de

* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I.

justicia. Sin embargo, la reforma penal en México no tocó la carrera judicial. No nos referimos sólo a la capacitación y actualización de los funcionarios judiciales respecto al nuevo sistema penal acusatorio, sino a los mecanismos de selección y control en su actuación. De nada nos servirá que contemos con policías capacitados que respeten los protocolos de actuación y los derechos humanos y con ministerios públicos que integren adecuadamente la averiguación previa, si cuando el asunto cae en manos del juzgador, éste lo resolverá ya sea porque recibió dinero, porque le dieron “línea” o cualquier otra razón, pero nunca apegado a la ley.

Se ha dicho y escrito mucho tratando de encontrar la fórmula mágica que venga a solucionar el grave problema que padecemos sobre inseguridad, impunidad o corrupción. No obstante, seguimos estructurando propuestas a partir de un sistema jurídico-político sustentado en dogmas, que no nos dejan ir más allá de lo que nos permiten los principios constitucionales. Seguimos afrontando los problemas con las mismas fórmulas sin ningún impacto real.

En este breve trabajo queremos romper con las barreras que nos imponen los dogmas constitucionales, para construir un sistema que se adecúe a la realidad del país. De esta manera, analizamos los retos que enfrenta la administración de justicia en México y, en particular, en el estado de Jalisco, con la implementación del nuevo sistema penal. Advertimos sobre la responsabilidad que tienen las entidades federativas para que dicho sistema sea viable, mejorando la credibilidad de la actuación de los servidores públicos del poder judicial.

Para ello, comenzamos haciendo una recopilación de datos que nos servirá, no sólo para dimensionar los problemas de impunidad y corrupción que padece el poder judicial, sino también para evidenciar el círculo vicioso que se genera con la percepción que los ciudadanos tenemos sobre la actuación de los servidores públicos del Poder Judicial, de tal forma que nos ayude a enfocar la problemática y, por consiguiente, delimitar los retos a los que nos enfrentamos. Finalmente, ante este panorama, ofrecemos dos alternativas que consideramos sustanciales para combatir la impunidad y corrupción dentro del Poder Judicial y que siguen padeciendo los países latinoamericanos, a pesar de que desde hace varios años implementaron el sistema penal acusatorio.

1. Las implicaciones de la desconfianza en la actuación del Poder Judicial

Una gran cantidad de estudios da cuenta de la grave situación que se vive en nuestro país a causa de la inseguridad e impunidad. La gran mayoría de los mismos se enfocan en el problema a nivel federal y muy pocos analizan la problemática desde el ámbito estatal y local, cuando el verdadero problema se vive precisamente en las entidades federativas y municipios. No hay que perder de vista que alrededor del 80% de los delitos son del fuero común.

Cabe señalar que debido a nuestro sistema federal, en donde convergen dos estructuras o niveles judiciales, el federal y el de los estados de la República, resulta muy difícil hacer una evaluación integral, tanto de los problemas de inseguridad pública, como de los de procuración o administración e impartición de justicia. En el *Índice global de impunidad México IGA-MEX 2016*, de la Universidad de las Américas Puebla,¹ se advierte que para un análisis de la impunidad a nivel subnacional, se deben considerar varios aspectos. Primero, que por lo general suele entenderse al Estado como un bloque político coherentemente articulado, cuando en realidad se compone como una organización de organizaciones en las que la cooperación y la coordinación son complicadas y el conflicto es recurrente. En segundo lugar, el fenómeno de la impunidad y los problemas con los que suele asociarse, tales como la inseguridad, la violencia, la corrupción o la violación a los derechos humanos, requieren del diseño de mecanismos de gobernanza multinivel que involucran marcos institucionales, niveles de gobierno y la participación de multiplicidad de actores estatales y no estatales. En tercer lugar, la irrupción de violencia, inseguridad o corrupción en entidades federativas suele explicarse, generalmente, como parte de una problemática de carácter nacional; sin embargo, la forma en que estos fenómenos se materializan está relacionada también con procesos, equilibrios y conflictos estrictamente locales o regionales, difícilmente observables a escala nacional.

1. http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-MEX_CESIJ_2016.pdf.

Si bien la situación que guarda el poder judicial a nivel federal es muy distinta a la que se vive en las entidades federativas, y cada una de ellas, a su vez, tiene sus propias peculiaridades, existe un aspecto que es común en todos los estados: la desconfianza a la actuación del Poder Judicial.

Para dimensionar la gravedad de la impunidad y la falta de credibilidad de la actuación del Poder Judicial en nuestro país, exponemos algunos datos que nos ubican en nuestra realidad. Así, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015*, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 83% de los encuestados cree que a los delincuentes se les castiga algunas veces o nunca. Sólo 10.4% de las personas cree que a los delincuentes se les castiga muchas veces, mientras que casi 11% cree que nunca se les castiga.

Se estima que en 2014 tan sólo se denunciaron 10.7% de los delitos. Para poner esta cifra en contexto, de acuerdo a la Oficina de Estadística Judicial de Estados Unidos, en el país vecino se reportaron 46% de los delitos cometidos en 2013, en Gran Bretaña se reportan 41% de los crímenes, mientras que en Chile la cifra es de 44%.

Ahora bien, de ese 10.7% de denuncias, sólo 67.5% llevó al inicio de la averiguación previa ante el Ministerio Público. Del total de delitos, se inició averiguación previa tan sólo en 7%, lo que representa un 92.8% de delitos en donde no hubo denuncia o no se inició averiguación previa.

De acuerdo al INEGI la principal causa por la cual la gente no denuncia es atribuida a la autoridad: 63% reconoce tener miedo a que lo extorsionen, o considera que denunciar es una pérdida de tiempo, que los trámites son largos y difíciles, a lo que se suman la desconfianza a la autoridad o lo que se argumenta como actitud hostil de la misma. De éstas, destacan la pérdida de tiempo con 32.2% y la desconfianza en la autoridad con 16.8%.

Esto explica que el *IGA-MEX 2016* ubique a México como el segundo país con mayor grado de impunidad, sólo por debajo de Filipinas.

Al observar la baja tasa de denuncias en nuestro país, podemos entender cómo los problemas de credibilidad tienen una incidencia directa en el combate a la impunidad. Los datos nos muestran un círculo vicioso, en donde la impunidad sólo se puede combatir a partir

de la denuncia; en contraste, la ciudadanía no denuncia, esencialmente porque considera que es una pérdida de tiempo o por desconfianza en la autoridad. El problema no es menor, como señala Pedro Garson (2015), la desconfianza puede ser la diferencia entre un proyecto de democracia exitoso y uno fallido.² Está demostrado que la voluntad de los individuos de respetar las leyes está directamente ligada a la percepción de que el sistema produce resultados justos. De verificarse estos, se pueden crear las condiciones de confianza necesarios para la colaboración; éstas, a su vez, fortalecen las instituciones que impulsan el desarrollo, tanto social como económico. Como bien lo hace ver el investigador del Instituto Mexicano para la Competitividad, la confianza es el engranaje para que mucho de los demás funcione.

Es evidente, entonces, que *debemos enfocar los esfuerzos para tratar de mejorar la percepción sobre la actuación del Poder Judicial*, para que aumente la tasa de denuncias y, con ello, disminuir la impunidad. Esto que no es novedoso en modo alguno, ni se está descubriendo el agua tibia, es desdeñado o minimizado por los gobiernos federal y locales. No existen verdaderos esfuerzos, ni la voluntad ni la imaginación para modificar el *statu quo*, además de que seguimos enfrentando el problema con las mismas fórmulas sin ningún impacto real.

Como se sabe, el grado de desconfianza hacia el poder judicial no es el deseado y está muy lejos de generar certidumbre a la ciudadanía, no sólo por los escándalos mediáticos de casos de relevancia nacional como el de Florence Cassez, Raúl Salinas, Caro Quintero, Don Neto, y muchos otros, quienes han pisado la cárcel pero por dudosas razones los dejaron en libertad, sino porque todos los días se vive una situación similar con personas “anónimas”; cualquiera que haya tenido la desgracia de acudir a un juzgado del país sabe de qué estamos hablando.

Diferentes encuestas nos muestran el nivel de desconfianza que la ciudadanía le tiene a la actuación de los funcionarios del poder judicial. En la misma encuesta del INEGI, el nivel de percepción sobre

2. http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/impunidad-la-desigualdad-fundamental-en-mexico/

la confianza que la sociedad manifiesta respecto a las autoridades, ubica a los jueces en 46% de aceptación. Y en cuanto el nivel de percepción sobre la corrupción de las autoridades, los jueces ocupan el tercer lugar con 65%, sólo por debajo de la policía de tránsito y la policía preventiva municipal. En el estado de Jalisco la situación no es diferente: el nivel de confianza de los jueces es tan sólo de 43%.

En una encuesta realizada por *Parametría* en 2013, a la pregunta “¿qué tanta confianza le inspiran los jueces?”, 68% contestó que nada o poca. Un año después, en la Cuarta Encuesta Nacional de Opinión Pública 2014 de GEA-ISA,³ 83% de los encuestados respondió tenerle nada o poca confianza a los juzgados (41% nada y 42% poca). De acuerdo con la encuesta nacional que realizó la empresa GEA en 2015, la quinta profesión menos confiable es la de los jueces, por abajo de la policía de la comunidad, los servidores públicos, los senadores y los diputados.

Otro dato que nos resulta significativo es que la gran mayoría de los encuestados consideran que los jueces son sobornables. De conformidad con la encuesta telefónica nacional realizada en el 2008 por el Centro de Estudios Social y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados “Secuestro, Justicia y Derechos Humanos”, ante la pregunta de qué tan probable es que en México el personal de los juzgados se deje sobornar, 51% de los encuestados contestó que mucho, 28% respondió que poco y tan sólo 6% de los encuestados dijo que nada.

Finalmente, de acuerdo con el *Global Corruption Barometer 2013* divulgado por *Transparencia Internacional*, 80% de los encuestados en nuestro país perciben que el sistema judicial de México es corrupto o extremadamente corrupto. Según dicha organización, 55% de los ciudadanos encuestados o alguien de sus hogares en México, han tenido que pagar un soborno en el sistema de justicia.⁴

Ante estos datos la pregunta es: ¿qué se está haciendo para cambiar la percepción de los juzgados y tribunales del país? Se nos dirá que, precisamente, lo que se pretende combatir con la implemen-

3. Grupo de Economistas y Asociados, Investigaciones Sociales Aplicadas.

4. Transparencia Internacional, “Barómetro Global de la Corrupción 2013”, Reino Unido, 2013.

tación del nuevo sistema acusatorio es combatir –por lo menos en materia penal– la corrupción e impunidad. No obstante, distintos estudios realizados en América Latina sobre la implementación del sistema penal acusatorio, podemos ver que han tenido grandes dificultades para su adecuado funcionamiento; incluso, los índices de impunidad en América Latina no sólo no han disminuido sino que van a la alza, para algunos de manera alarmante.⁵ Así, de acuerdo con el Estudio Mundial sobre el Homicidio de las Naciones Unidas, la tasa de condenas en América Latina es de 24 por cada 100 víctimas, mientras que en Asia es de 48 por cada 100 y en Europa de 81 por cada 100, por lo que de no tomarse las medidas pertinentes, es de esperarse que su implementación en nuestro país tenga los mismos resultados.

Como bien se sabe, el problema de la impunidad es multifactorial, lo que significa que inciden gran cantidad de variables, aunque una de ellas es la actuación del poder judicial, en donde poco se está haciendo para combatirla, en particular en las entidades federativas.

En los estudios realizados en diferentes países de Latinoamérica por el Programa de las Américas del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales y del Centro de Estudios de Justicia de las Américas, se llegó a la conclusión de que el resultado general de las iniciativas de reforma judicial iniciadas en Latinoamérica a partir de mediados de la década de 1990 —salvo dignas excepciones como el sistema penal en Chile— es decepcionante, ya que no se satisficieron las grandes expectativas generadas, en gran parte debido a que los sistemas nuevos que funcionan de forma pobre y lenta, carecen de transparencia, prestan poca atención a los usuarios y carecen de independencia para tomar decisiones (DeShazo y Vargas, 2006), lo que se ha traducido en esos países en el desprestigio del sistema frente al ciudadano.

5. La ONU, en su Estudio Mundial sobre el Homicidio advierte sobre la gravedad del problema en América Latina. “La tendencia a la baja de la tasa de condenas en América que se ha registrado en años recientes es alarmante, ya que los niveles de condena no han ido a la par de las crecientes tendencias de homicidios desde 2007, lo que se traduce en que la impunidad ha aumentado”. Recuperado de: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/04/11/actualidad/1397169392_238530.html.

En tal sentido, no podemos hacernos muchas expectativas. No podemos esperar que por la sola entrada en vigor del nuevo sistema penal, por sí solos se solucionarán los problemas de dilación, corrupción, impunidad o congestiónamiento que caracteriza el sistema de justicia en México (Ruiz, 2009).

Esto no significa que el nuevo sistema no traiga aparejados aspectos positivos, sino que era una medida que no sólo era necesario llevar a cabo, sino elemental dentro de un Estado que se considera de derecho. No por ello debemos cargarle todo el peso de los problemas de la justicia penal al nuevo modelo. Son muchas cosas que debemos transformar todavía para que los mexicanos podamos tener una procuración e impartición de justicia digna.

Las bondades del sistema de justicia oral sólo podrán reflejarse si se ponen en marcha otras reformas, no sólo en cuanto a la transformación de leyes, instituciones y procedimientos, sino también de prácticas y costumbres tanto de los servidores públicos como de la sociedad en general (Carbonell, 2008). Si bien debemos reconocer que de forma paralela, a nivel nacional, se está trabajando para transformar muchos de esos vicios y prácticas que están muy arraigadas en nuestro país (por ejemplo, la propuesta para la creación del mando único policial, el código procesal penal único, la reforma educativa, el sistema nacional anticorrupción y de transparencia, entre otras), también hay que considerar que la reforma penal no contempla modificaciones al sistema de carrera judicial, sobre todo en los poderes judiciales de las entidades federativas, con lo cual consideramos que queda incompleta.

Como lo advierte el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ramón Cossío (2014), sobre las consecuencias del no cumplimiento de las obligaciones en los procesos penales a cargo de los estados, al poner de manifiesto que la responsabilidad de los gobiernos locales (legislativo, ejecutivo y judicial) es muy alta, al grado que de no llevarse a cabo una gran e importante cantidad de procesos de capacitación, entrenamiento, cambios normativos, adecuaciones físicas, etc., sobre un número importante de actores, la reforma fracasará. Lo cual, precisa, la implicación de tal fracaso es tremenda, traducida en mayor impunidad, aumento de los niveles de frustración social, menor gobernabilidad y menor gobernanza, entre otros aspectos negativos.

2. La credibilidad del Poder Judicial del estado de Jalisco como reto

El nuevo sistema penal está concebido como una instancia nacional, con operatividad local. Esto es, no obstante que la reforma penal busca homologar procedimientos en todo el país, la responsabilidad de nombrar a los operadores del sistema sigue siendo de los estados de la República, con los riesgos que ello implica por la evidente incapacidad de los mismos para combatir la corrupción e impunidad.

El estado de Jalisco no es la excepción y, a pesar de que se ha experimentado con distintos mecanismos la selección y el sistema de responsabilidades de los funcionarios del Poder Judicial, ya sea por parte de los magistrados del supremo tribunal de justicia o por un órgano de gobierno del Poder Judicial, la realidad es que ha sido un rotundo fracaso.

El Consejo de la Judicatura, responsable de la carrera judicial en el estado de Jalisco fue creado en 1997. Dicho órgano estaba integrado por siete miembros, de los cuales uno era el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia y por seis consejeros más, electos cuando menos por las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso del Estado, a propuesta de los grupos parlamentarios y previa convocatoria a la sociedad. De estos seis consejeros, uno debía ser magistrado del Supremo Tribunal de Justicia, otro debía ser electo entre los jueces de dicho tribunal y uno más entre los secretarios de juzgado.

Como se puede ver, en la composición de ese Consejo había preponderancia del estrato judicial, lo que terminó por confirmar el peligro de que se repitieran las prácticas corporativas y clientelares hacia el interior del poder judicial. Su desempeño fue duramente criticado, además de que se consideró excesiva su estructura, por lo que en 2007 el órgano de gobierno fue sustituido por uno nuevo, integrado por cinco miembros: el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, quien lo preside, un juez de primera instancia y tres miembros de origen ciudadano.

La fórmula para la composición de dicho órgano es similar a la que se utiliza en otros países, es decir un órgano colegiado de composición mixta; incluso, responde a una realidad muy particular que

vive el sistema de justicia del estado de Jalisco. En primer lugar, al ser mayoría de origen ciudadano, se intentó romper con las anteriores prácticas institucionales y dar la voz a la ciudadanía. En segundo lugar, al reducir el número de representantes del estamento judicial, se pretendió romper con el corporativismo que predominó en el anterior órgano de gobierno.

Lo que en la teoría pudiera parecer razonable, resulta que no ha tenido ningún impacto efectivo. La fórmula que se diseñó para este nuevo órgano de gobierno del Poder Judicial para el estado de Jalisco, desde la parte teórica responde a un mecanismo de pesos y contrapesos adecuado a nuestra realidad histórica; sin embargo, en la práctica los problemas persisten. Uno de los problemas que se perciben es que el Congreso elige a los consejeros introduciendo un componente político-partidista dentro del poder judicial que deriva, en consecuencia, en un órgano politizado. Esta “parlamentarización” del Consejo de la Judicatura es vista entre la desconfianza e indiferencia, pues se considera como un espacio reservado por los políticos para cumplir con compromisos de partido. Desafortunadamente, los antagonismos políticos que caracterizan a los parlamentos se trasladaron al Consejo de la Judicatura, reflejando los consejeros sus posturas partidistas en sus sesiones (Chaires 2012).

De esta manera, el Consejo de la Judicatura no ha sido capaz de revertir la desconfianza que se tiene del Poder Judicial. Ya son veinte años desde su creación y no ha podido mejorar la deplorable imagen que se tiene del Poder Judicial de Jalisco. No hemos logrado espantar los fantasmas de los nombramientos por cuestiones familiares, de amistad, o de compromisos políticos, y hasta de venta de plazas. Transcurridas dos décadas de la implantación del Consejo de la Judicatura, estamos en condiciones de hacer un balance de su trayectoria y de acuerdo con los distintos datos sobre sus actuaciones, seguimos con los mismos estándares de descrédito del Poder Judicial.

Entonces ¿qué podemos esperar? Podemos asumir que la prospectiva después de tantos años de una actuación displicente y preocupada del Consejo de la Judicatura del estado de Jalisco es que

su comportamiento futuro será similar.⁶ Como lo afirmaba Goerg Jellinek (1991), para comprender científicamente una institución hay que conocer su despliegue histórico. Aseguraba que para determinar el futuro de una institución estatal, de alguna manera más o menos segura, sólo se puede hacer si se le sigue su camino durante mucho tiempo, ya que el valor de cada institución se infiere de su pasado y de la capacidad efectiva que ha demostrado.

Realmente nadie espera que algún día el Consejo de la Judicatura, que históricamente ha sido un órgano conformado por cotas partidistas, se desprenda de su componente político y llegue a configurar una verdadera carrera judicial, capaz de asegurar la selección de candidatos a partir de su capacidad y méritos personales y profesionales.

Por lo tanto, el reto es encontrar la fórmula idónea que legitime la función jurisdiccional no sólo en el estado de Jalisco, sino en todo el país. La participación de organizaciones de la sociedad civil, universidades o colegios de abogados en la selección de los funcionarios judiciales, se vuelve una alternativa que debe ser analizada y valorada. Si bien estos mecanismos conllevan ciertos riesgos o defectos, como la misma politización de dichas organizaciones, se debe ponderar si son mayores a los que se viven actualmente. Sea cual sea la fórmula, es claro que el método de selección debe ser democrático, transparente y abierto al público, de tal forma que dignifique la función jurisdiccional, pero, sobre todo, que permeé a todas los actores involucrados.

La participación ciudadana es, probablemente, nuestra última oportunidad para lograrlo, de lo contrario tendremos que buscar opciones que vayan más allá de nuestra tradición política y jurídica.

Una de estas alternativas es la creación de una instancia nacional responsable de la carrera judicial en todo el país, incluidos los funcionarios judiciales locales. Bajo el mismo razonamiento lógico que el constituyente permanente utilizó para solucionar el proble-

6. Si la prospectiva del trabajo de proyección se encuentra centrado en el análisis del comportamiento regular y repetitivo de una variable durante largo periodo histórico, se asume que el comportamiento futuro de la variable seleccionada será similar a su comportamiento pasado, independientemente de lo que suceda con el universo total (Miklos y Tello, 2001).

ma de la politización o parlamentarización de diversos órganos locales, con la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, el Instituto Nacional Electoral, el Instituto Nacional de Transparencia, se puede pensar en un Consejo Nacional del Poder Judicial o Consejo Nacional de la Judicatura, responsable de los nombramientos de los consejeros locales de los órganos de gobierno del Poder Judicial de los estados.

Dicho en otras palabras, ante la incapacidad de los estados de la República para garantizar tanto la prestación de los servicios educativos de calidad, así como la celebración de elecciones equitativas o transparentar la actuación de los servidores públicos, es que se decidió crear instituciones nacionales. Se justificó su génesis, precisamente porque se argumentó que las instituciones locales estaban sometidas al gobernador o a los partidos políticos. Con estos mismos argumentos y ante la evidente politización y parlamentarización de los Consejos de la Judicatura locales, es que se puede justificar perfectamente la creación de una instancia nacional que rompa con las inercias perversas del sometimiento de los consejeros a los partidos políticos o el gobernador.

Ello implica, evidentemente, *repensar nuestro federalismo judicial*, diseñado a partir de un federalismo dual decimonónico, para construir un sistema de reparto de competencias más bien simétrico, que se adapte a la realidad actual. La idea de estados “libres y soberanos” consagrada en el artículo 40 constitucional y que ha definido la actuación de los poderes judiciales en las entidades federativas, debe ser revalorada en función de la legitimidad y credibilidad de la actuación de los funcionarios judiciales locales.

El principio federalista de estados libres y soberanos ha servido como argumento jurídico-político perfecto para encubrir los abusos de distintos poderes caciquiles de las regiones del país, herederos de un pasado colonial que se prolongó más allá de la independencia (Zoraida, 2004, pp. 388 y ss.); legado que no sólo se niega a morir, sino que se sigue alimentando bajo los principios constitucionales del sistema federal dual.

Otra de las alternativas es la ciudanización de la justicia por medio de los jurados populares. Si bien por nuestra cultura jurídica no nos agrada e históricamente la hemos repudiado, debemos considerar que esta institución ha sido implementada en países europeos

con tradición jurídica del *civil law*, tales como Alemania, Rusia, Italia, Bélgica, Austria o España, que cuentan con jurados populares, ya sea puros o mixtos. Y aunque hay quienes están a favor y quienes están en contra, parece ser que es una institución que llegó para quedarse.

Por un lado, están los defensores a ultranza de una institución que con los datos en la mano afirman que ha funcionado bien. En la otra orilla, se encuentran quienes ponen en tela de juicio la profesionalidad del jurado, sobre todo en los casos complejos e, incluso, en los que tienen relevancia mediática.

Los jurados populares en países que no siguen la tradición del *common law* aparecen ante el descrédito del sistema tradicional. El jurado es una institución a través de la cual los ciudadanos participan en la administración de justicia. Entre los argumentos a favor del jurado, se suele afirmar que los litigios se resuelven por personas menos influenciadas por los tecnicismos de la ley y que es una manifestación de la participación democrática directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Se rompe con la jerarquización burocrática característica del juez funcionario. Hay que recordar que tanto Aristóteles (el filósofo *Estagirita*) como Montesquieu eran partidarios de los jurados no permanentes, como mecanismo para evitar el despotismo y la corrupción del juez profesional o funcionario de la judicatura.

Incluso, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado de España, se relaciona a la institución con los periodos liberales de su historia:

Cada período de libertad ha significado la consagración del jurado; así en la Constitución de Cádiz de 1812, y en las de 1837, 1869 y 1931, 1869 y 1931, y por el contrario cada época de retroceso de las libertades públicas ha eliminado o restringido considerablemente ese instrumento de participación ciudadana en paralelo y como complemento a las restricciones del conjunto de sus derechos y de los instrumentos de participación en los asuntos públicos.⁷

7. Ley Orgánica del Tribunal del Jurado 5/1995, de 22 de mayo. Recuperado de: <http://www.boe.es/boe/dias/1995/05/23/pdfs/A15001-15021.pdf>

Y aunque existen argumentos en contra, como el hecho de que el jurado es manipulable, que carecen de formación jurídica indispensable, ya que el derecho penal es cada vez más complejo, o lo costoso que resulta poner en marcha la maquinaria del jurado, lo cierto es que hoy en día el único estado europeo que carece de este tipo de jurado es Holanda⁸.

España implementó el jurado popular en el año 1995 y para muchos especialistas, a pesar de las críticas, se debe perfeccionar y no desaparecer. La mayoría de las sentencias del jurado son confirmadas en apelación y las personas que han tomado parte en el sistema, en general, están satisfechas con su participación.

Victoria Rosell (2015), magistrada y portavoz adjunto de Jueces para la Democracia en España, considera que la apuesta no debe ser por su debilitamiento sino, por el contrario, por el reforzamiento y mejora de la institución, con la perspectiva de la experiencia de los últimos veinte años, que sin duda puede contribuir a valorar los delitos para los que resulta más adecuada la participación de la ciudadanía.

Eduardo de Porres Ortiz de Urbina (2015), Magistrado Presidente de la Audiencia Provincial de Madrid, no obstante reconocer que el juicio con tribunal del jurado tiene inconvenientes importantes y buena parte de la comunidad jurídica no es partidaria de esta institución, estima que el balance de estos 20 años de vigencia es francamente positivo: “Por esa razón y porque lo primordial es consolidar la institución, no creo que sean necesarios cambios significativos en la ley del Tribunal del Jurado”.

8. Prácticamente todos los países europeos han implementado la institución del jurado popular con experiencias disímiles. En Alemania es una institución consolidada y no ha sido objeto de ningún tipo de polémica. En Francia siguen en la etapa experimental, con fuertes críticas. Italia implementó el modelo escabinado que se encarga de juzgar los crímenes más graves, como por ejemplo los casos de asesinato que han generado alarma social, violaciones, atentados, delitos políticos y otros crímenes con un fuerte componente ético. España incorporó el jurado popular a su ordenamiento jurídico desde 1995, y a veinte años son pocos los que están en contra. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/06/28/espana/1372435052.html>

3. A manera de conclusión: retos y perspectivas

Conscientes de que el éxito del nuevo sistema penal depende de la implementación de una serie de reformas complementarias, las cuales ya se han comenzado a poner en marcha —como el mando policial único, la unificación de los códigos penales, el sistema nacional anticorrupción, así como la transparencia, entre otras—, el reto para el estado de Jalisco es que dichas reformas se reflejen en las instituciones locales y que, a su vez, la sociedad jalisciense las perciba. De no ser así, la perspectiva que se vislumbra es el desprestigio del sistema frente a los usuarios y, como consecuencia, la exigencia de volver al modelo anterior.

Se debe estar consciente de que las resistencias persisten y que, ante cualquier problema, se intentará desacreditar el nuevo sistema penal acusatorio. Es de esperarse que en cuanto se presenten problemas derivados de su entrada en vigor, se multipliquen las voces que pidan la vuelta al anterior sistema, particularmente de aquellos que verán afectados sus intereses.

No podemos olvidar que, en el caso de las reformas en materia de justicia, los beneficios no son muy evidentes ni a corto plazo y que, en la medida que la reforma es un proceso de ensayo y error, ello puede postergar y hacer menos evidentes la aparición de beneficios tangibles.

La experiencia de los países latinoamericanos que desde la década de los años noventa implementaron el sistema penal acusatorio, nos debe servir para no caer en los mismos errores y que no nos pase lo mismo, lo que se traduce en que después de 20 años los índices de impunidad no sólo no disminuyan, sino que aumenten. Y en ello los estados de la República tienen una responsabilidad fundamental, si consideramos que alrededor de 80% de los delitos son del fuero común.

En ese marco, Ramón Cossio (2014) advierte sobre los riesgos de no darse los cambios en tiempo y con la profundidad que implican, al grado de que es fácilmente previsible la aparición de una nueva crisis política, esta vez de exclusivo origen jurídico. “En caso de darse el incumplimiento y actualizarse las graves consecuencias que son previsibles, los gobiernos estatales no podrán culpar a otras

instancias de sus errores o inacción. Los ocho años que han tenido para cambiar, los descalificarían por completo” (p. 83).

Recapitulando, uno de los principales retos que enfrentan los estados de la República radica en la legitimidad de la función jurisdiccional. En el estado de Jalisco hemos experimentado con diversas fórmulas para tratar de mejorar la calidad del servicio que presta el Poder Judicial, aunque los resultados no han sido muy diferentes.

Es más que sabido que la falta de credibilidad en la autoridad jurisdiccional local tiene una incidencia directa en el combate a la impunidad. Existe un círculo vicioso, donde la impunidad sólo se puede combatir a partir de la denuncia; sin embargo, la ciudadanía no denuncia esencialmente porque considera que es una pérdida de tiempo o no le tiene confianza a la autoridad. Es evidente entonces que debemos enfocar los esfuerzos para tratar de mejorar la percepción sobre la actuación del Poder Judicial, para que aumente la tasa de denuncias y, con ello, disminuir la impunidad. No obstante esta obviedad que se ha dicho hasta el cansancio, el problema es desdeñado o minimizado por el gobierno federal pero, sobre todo, por los gobiernos locales. Conviene insistir en que no existen verdaderos esfuerzos, ni la voluntad ni la imaginación para modificar el *statu quo*. Seguimos enfrentando el problema con las mismas fórmulas sin ningún impacto real.

Las conclusiones y recomendaciones, a las que llega la Universidad de las Américas Puebla en el *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016*, son las mismas a la que se han arribado durante muchos años, a saber: implementar un verdadero sistema de profesionalización; mayor autonomía e independencia de las instituciones de justicia, tanto federales como de los estados; limitar los espacios de impunidad; fortalecer las fiscalías; sancionar ejemplarmente; garantizar el acceso a la justicia; apostar por políticas de gobierno abierto y transparencia; mejorar los mecanismos de cooperación y coordinación; implementar mecanismos de evaluación más efectivos; es decir, nada que no se haya propuesto antes.

La grave situación por la que atraviesa nuestro país en temas tales como la inseguridad, impunidad o la corrupción, nos obliga a replantear no sólo las políticas y estrategias que se han diseñado para combatirlas, sino incluso replantear todo el sistema estructural en que se sustenta el Estado mexicano.

En tal sentido, y ante el fracaso de las instancias locales de controlar y vigilar la actuación de los servidores públicos del Poder Judicial, como es el caso del Consejo de la Judicatura del estado de Jalisco, resulta necesario buscar alternativas que realmente tengan impacto real.

Una de estas alternativas es la creación de un Consejo Nacional del Poder Judicial o Consejo Nacional de la Judicatura, que sea el responsable de los nombramientos de los miembros de los consejos locales y, con ello, romper la subordinación y dependencia que se genera al ser nombrados por las fuerzas políticas representadas en el Congreso local.

Otra de las alternativas es la *ciudadanización* de la justicia, por medio de los jurados populares. Si bien por nuestra cultura jurídica no nos agrada e históricamente la hemos repudiado, debemos considerar que esta institución ha sido implementada por prácticamente todos los países europeos con tradición jurídica del *civil law*. Y hoy en día, no obstante las críticas, no se apuesta por su desaparición sino a su fortalecimiento. El jurado popular es concebido como una institución propia de los países democráticos, al darles participación a los ciudadanos en la impartición de justicia. ¡Algún día lo veremos en México y en Jalisco!

Bibliografía

- Carbonell, Miguel (2008). “La reforma al sistema penal: elementos para un diagnóstico”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*. UNAM, tomo LVIII, número 250, julio-diciembre, pp. 11-29.
- Cossio Díaz, Ramón (2014). “La reforma judicial penal en las entidades federativas”. *Las reformas y los Estados, la responsabilidad de los Estados en el éxito de los cambios estructurales*. México, IMCO.
- Chaires Zaragoza, Jorge (2012). “¡Vigilar al vigilante! El control del Consejo de la Judicatura del Estado de Jalisco”. *Revista Jurídica Jalisciense*. Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, año XXII, núm. 47, julio-diciembre.
- DeShazo, Peter y Vargas Vivanco, Juan Enrique (2006). *Evaluación de la Reforma judicial en América Latina*. CEJA. Recuperado de: http://www.cejamericas.org/doc/documentos/JudicialReforminLatinAmeri²caSPA NISH_final.pdf.

- Garson, Pedro (2015). “Impunidad: la desigualdad fundamental en México”. *Este País*. Marzo. Recuperado de: <http://archivo.estepais.com/site/2015/impunidad-la-desigualdad-fundamental-en-mexico/>.
- Jellinek, Georg (1991). *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Miklos, Tomás y Tello, María Elena. (2001). *Planeación prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*. México: Editorial Limusa y Noriega Editores.
- Porres Ortiz de Urbina, Eduardo de (2015). Veinte años del jurado popular: Entre su consolidación o su reforma como institución. *Lawyerpres*. Recuperado de: http://www.lawyerpress.com/news/2015_10/0910_15_001.html.
- Rosell, Victoria (2015). Veinte años del Jurado Popular: Entre su consolidación o su reforma como institución. *Lawyerpres*. Recuperado de: http://www.lawyerpress.com/news/2015_10/0910_15_001.html
- Ruiz Torres, Humberto Enrique (2009). “La implementación del sistema de justicia oral: éxitos y fracasos”. *Inter Crimines*. Revista de Ciencias Penales. México, Instituto Nacional de Ciencias Penales. Número 10, cuarta época, pp. 75-116.
- Zoraida Vázquez, Josefina (2004). El federalismo mexicano: respuesta al regionalismo. *Regionalismo y federalismo. Aspectos históricos y desafíos actuales en México, Alemania y otros países europeos*. México: Colegio de México-Servicio Alemán de intercambio académico-UNAM.

Capítulo XVIII

La institución policial en Jalisco

*Dante Jaime Haro Reyes**

La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad. Un Estado de Derecho genera las condiciones que permiten al individuo realizar sus actividades cotidianas con la confianza de que su vida, su patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de todo peligro, daño o riesgo. Ante la realidad de un Estado que no cumple con una de sus principales funciones, la de suministrar seguridad, los ciudadanos tendrán que centrar todos, o gran parte de sus esfuerzos, en la defensa de sus bienes y derechos.¹ Para que haya respuesta efectiva a esta función, el Estado cuenta con las instituciones policiales para actuar como un medio de control social, es decir, vigilar y procurar el cumplimiento de las normas de orden público, con el fin de promover la sana convivencia entre los ciudadanos. Y su función, preservar el orden y la seguridad pública, siempre respetando los derechos humanos.

El presente trabajo se centra la atención en la institución policial del estado de Jalisco, se inicia con el análisis descriptivo, se identifican de manera clara los desafíos de la realidad de nuestra

* Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg, Alemania. Profesor Investigador Titular de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara, miembro de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho y del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt, Nivel II.

1. González Fernández, José Antonio, La seguridad pública en México, en *Los desafíos de la Seguridad Pública en México*, Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (Coordinadores), serie Doctrina Jurídica, núm. 120, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, p. 125.

policía estatal y se realiza el análisis propositivo correspondiente, con una serie de reflexiones sobre los retos, ya que en la medida que se solventen las deficiencias de las instituciones policiales, mejorará la seguridad.

1. Marco jurídico de actuación

La organización policial y la seguridad pública como función estatal están distribuidas en México en los tres ámbitos de gobierno de una república federal: a nivel municipal, estatal y federal, cada uno con atribuciones y responsabilidades.

La actual conformación del sistema de seguridad pública en México es producto de diversas reformas históricas en nuestro país. La que se impulsó en el año 1994 ha sido una de las más importantes, ya que configuró el sistema de seguridad pública mexicano como lo conocemos, y entre sus aspectos más notables destacan la incorporación al artículo 21 Constitucional² del actual concepto de seguridad pública, que puntualiza la actuación de los cuerpos policíacos, la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) y de la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (CSPN) así como las reformas a la Constitución para establecer como una responsabilidad explícita del Estado la seguridad pública, compartida entre los tres órdenes de gobierno.

-
2. Artículo 21. “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función... La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución”. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,³ en su artículo 5 fracciones V, VIII, X, XIV y XVI, en su artículo 7, establece que conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las instituciones de seguridad pública de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública.

También es necesario mencionar a la Ley de la Policía Federal⁴ y al Reglamento de la Ley de la Policía Federal.⁵ Ya que el esquema de organización federal que caracteriza a nuestro país representa, en términos de seguridad pública, uno de los elementos más difíciles de conciliar. De acuerdo con los documentos estudiados, se infiere que la reforma policial busca concretar un modelo policial centralizado con predominancia de la autoridad federal para dirigir y coordinar los esfuerzos en esta materia. Sin embargo, los estados y municipios del país, en apego al orden federal y a las atribuciones y responsabilidades que sus leyes internas establecen y sin detrimento de los mandatos constitucionales, realizan acciones propias en esta materia, complicando de esta forma la consecución de objetivos nacionales.

En el ámbito del estado de Jalisco está fundamentada en:

*La Constitución Política del Estado de Jalisco.*⁶ Se puede destacar de manera general lo establecido en el artículo 8º: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las

-
3. Texto vigente. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009. Última reforma publicada en: *Diario Oficial de la Federación* 30-11-2010.
 4. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de La Federación* el 1 de junio de 2009, texto vigente, última reforma publicada en: *Diario Oficial de la Federación* 30/11/2010.
 5. Reglamento de la Ley de la Policía Federal. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17/05/2010.
 6. Constitución Política del Estado de Jalisco, de 6 de marzo de 1917, última reforma mediante el Decreto 25437/LXI/15.- Se reforman los artículos 4º, 9º, 15, 35, 97 100 y 111 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.- Dic. 19 de 2015 sec. LVII. Recuperado de: [http://app.jalisco.gob.mx/PortalTransparencia.nsf/TodosWeb/F5A37E719617C0F186257466005EB90E/\\$FILE/Constituci%C3%B3n%20de%20del%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf](http://app.jalisco.gob.mx/PortalTransparencia.nsf/TodosWeb/F5A37E719617C0F186257466005EB90E/$FILE/Constituci%C3%B3n%20de%20del%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf).

cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función”.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

I. La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

Artículo 50. Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado:

XII. Vigilar la conservación del orden público, disponiendo al efecto de las fuerzas armadas del Estado, pudiendo, con autorización del Congreso, celebrar convenios para descentralizar la organización y supervisión de las funciones de seguridad pública, con participación de los municipios y colaboración de los particulares, en su caso;

XIII. Dar órdenes a la policía preventiva municipal en aquellos casos que bajo su responsabilidad juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;

Artículo 77. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso del Estado:

I. Los bandos de policía y gobierno;

Artículo 79.- Los municipios, a través de sus ayuntamientos, tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos:

IX. Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito;

*Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.*⁷ Donde se concibe a la seguridad pública como una función gubernamental que prestan en forma institucional, exclusiva y en el ámbito de su competencia, el estado y los municipios, la cual se regirá bajo los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, pro-

7. Aprobación: 28 de junio de 2012. Publicación: 21 de julio de 2012. Sección V. Vigencia: 20 de agosto de 2012. Vigente al 9/abr./2013.

fesionalismo y honradez, respetando del gobernado sus derechos humanos consagrados en nuestra carta magna y la Constitución particular del estado.

La Ley de Seguridad Pública del Estado de Jalisco,⁸ que establece las bases para la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos de seguridad pública del Estado y los municipios.

Cabe precisar que se establecieron las denominadas instancias de coordinación, en 12 regiones en el estado.⁹

Asimismo el marco jurídico de actuación se conforma por el Reglamento del Consejo Estatal de Seguridad Pública,¹⁰ por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco,¹¹ por la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco,¹² por el Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco¹³ y el Reglamento Interno del Comisionado de Seguridad Pública de Jalisco.¹⁴

-
8. Decreto número 15310, Ley de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, Aprobación: 22 de diciembre de 1993. Publicación: 28 de diciembre de 1993. Vigencia: 27 de enero de 1994.
 9. Por acuerdo publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, el día 3 de agosto de 1998, se estableció la nueva regionalización del territorio del estado de Jalisco, agrupándose los 125 municipios que integran esta entidad federativa, para tal efecto, en doce regiones o zonas estratégicas.
 10. Expedición: 24 de julio de 1998. Publicación: 13 de agosto de 1998. Sección II. Vigencia: 14 de agosto de 1998.
 11. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley Orgánica, la Fiscalía General del Estado es la responsable de la Seguridad Pública y Procuración de Justicia, en términos de lo que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; como se comentó tiene a su cargo la institución del Ministerio Público y es la encargada de conducir las funciones de la investigación de los delitos, de la seguridad pública, de mantener el orden y la paz pública, de la conducción y mando de las policías, del ejercicio de la acción penal y la relativa a la acción de reparación del daño ante los tribunales, la aplicación de sanciones por las infracciones en materia de movilidad y transporte que disponga la ley correspondiente, así como del sistema de reinserción social, protección civil y atención a víctimas, rigiéndose por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.
 12. Decreto número 24395/LX/13. Aprobación: 24 de febrero de 2013. Publicación: 27 de febrero de 2013. Número 21 Tercera Edición Especial. Vigencia: 1 de marzo de 2013.
 13. Expedición: 10 de junio de 2013. Publicación: 18 de junio de 2013. Sección IV. Vigencia: 19 de junio de 2013.
 14. Aprobación: 17 de diciembre de 2014. Publicación: 27 de diciembre de 2014 sec. III, Vigencia: 28 de diciembre de 2014.

También se debe tomar en cuenta la reglamentación municipal, a saber, como el Reglamento Interior del H. Ayuntamiento de cada municipio y el Bando de Policía y Buen Gobierno, que define las bases para el establecimiento del gobierno municipal y de sus acciones; al tiempo que señala las condiciones a desarrollar por los particulares en el ejercicio de sus derechos y obligaciones. Establece los órganos encargados de los servicios públicos y de las funciones administrativas, entre las que se encuentra la Dirección General de Seguridad Pública Municipal. Las atribuciones de dicha dirección, así como las facultades y obligaciones de su titular serán establecidas en el Reglamento de la Administración Pública Municipal. El Bando Municipal también puede establecer lo relativo a las prohibiciones, infracciones y respectivas sanciones, dentro del ámbito municipal, y disponer sobre la autoridad encargada de calificar y sancionar dichas faltas e infracciones, que pueden ser los juzgados calificadoros.

El Reglamento de Seguridad Pública, ordenamiento reglamentario que complementa al Bando Municipal, destacando las garantías de la población y las atribuciones del Ayuntamiento para regular el orden público, así como la estructuración del órgano encargado de la seguridad pública, sus atribuciones y, en general, la forma en la que operará.

El Reglamento de la Administración Municipal, en el que se fijan las atribuciones de la Dirección General de Seguridad Pública del Municipio, así como los requisitos para ser titular de la misma y las facultades y obligaciones de dicho titular.

El Reglamento Interior de la Policía Municipal, que establece las atribuciones, divisiones, jerarquías el cuerpo de policía y principios generales de operación y disciplina entre sus miembros.

Otras disposiciones administrativas, que determinan las bases para la organización de los Juzgados Calificadoros y el Centro de Detención Municipal (cárcel municipal). El número y tamaño de los órganos encargados de la seguridad pública municipal deben variar en cada municipio, de acuerdo a las necesidades y recursos de cada uno de ellos.

El Plan Municipal de Desarrollo de la administración municipal en turno.

2. Realidades de la policía

2.1. Estado de fuerza

En el país existen 32 entidades federativas con su respectivo marco jurídico. Hay 2,438 municipios, los cuales, por la autonomía que les otorga la Constitución Federal, en su artículo 115, tienen a su cargo las funciones de seguridad pública, policía preventiva municipal, así como también la facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno de acuerdo con las leyes en materia municipal que expiden las legislaturas de los estados. Bajo la antigua redacción del artículo 21 y del 115 constitucionales, según el anuncio del Titular del Ejecutivo Federal “en el país operan 1,803 corporaciones de policía encargadas de la prevención y la persecución de los delitos en los tres niveles de gobierno”.¹⁵ Cada una de ellas trabaja con marcos normativos, metodología, procedimientos e incluso con protocolos de policía diferente. Este argumento es uno de los más importantes para fundamentar la necesaria reforma policial, uno de cuyos ejes es la homologación de procedimientos, como veremos más adelante. Además: “... como se aborda el combate a la inseguridad pública de manera atomizada, desarticulada y con una coordinación circunscrita a las pocas herramientas de interconexión con que se cuenta... El resultado es que la formación, el perfil y la especialización de nuestras policías están, en lo general, por debajo del estándar internacional”.

El estado de fuerza a nivel nacional ronda por los 333,000 elementos, en el estado de Jalisco al mes de noviembre de 2015, es de 15,009 elementos registrados, de los cuales 12,290 corresponden a policías municipales y 2,719 son policías preventivos estatales¹⁶.

-
15. Decálogo es un compromiso público con la ciudadanía, asumido desde el Poder Ejecutivo del Estado, a través del presidente de la República, formalizado oralmente el 27 de noviembre de 2014, día en el cual Peña Nieto dio un Mensaje a la Nación, en Palacio Nacional, denominado: “Por un México en Paz con Justicia, Unidad y Desarrollo”. Dentro de este discurso anunció 10 medidas específicas en relación con la seguridad y justicia mexicana.
 16. Datos obtenidos en la Rueda de Prensa de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Jalisco. Palacio de Gobierno, miércoles 09 de diciembre del 2015. *Diario NTR* de Guadalajara, página 9A del jueves 10 de diciembre de 2015.

2.2. Salarios y capacitación

Sin duda los rubros más importantes para lograr un avance significativo en nuestra policía es lo relativo a salarios dignos, prestaciones competitivas, preparación y capacitación de los elementos. Si no se presta atención de manera urgente a lo anterior, es muy probable —desde una óptica personal— el fracaso de los cambios que se quieran implementar. De acuerdo con el trabajo del actual Secretario de Seguridad Pública, además del rezago de las corporaciones, la corrupción imperante, el avance de la delincuencia hacia formas más organizadas, eficientes y sofisticadas de trabajo, se agrega el problema de la preparación de los integrantes de las policías: con una imagen deteriorada, sueldos bajos (en promedio cuatro mil pesos al mes),¹⁷ nulas prestaciones y socialmente repudiadas, las policías; se convirtieron en bolsas de trabajo para aquellas personas que no encontraban empleo. Estos agentes, en algunos casos con poco compromiso, bajo perfil, escasa preparación y en ocasiones dispuestos o predispuestos a cambiarse de bando, no constituyeron un freno real para la delincuencia, la cual fue ganando terreno. Aún a mediados de 2010, los indicadores de escolaridad de los elementos de policía del país mostraban bajos niveles.

Después de más de una década de esfuerzos, los policías en México tienen una escolaridad promedio de 8.8 años de educación.¹⁸ Uno de los últimos documentos generados por la otrora Secretaría de Seguridad Pública Federal, al final de la gestión encabezada por Genaro García Luna (2012) señalaba que 70% de los policías municipales tienen un nivel de escolaridad por debajo de los 10 años de estudios.

El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública¹⁹ expuso cifras sobre la situación de la policía en México: “el

17. Declaraciones del entonces secretario de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna.

18. Citado en López Portillo, Ernesto, *La reforma a la seguridad y a la justicia*, en *Nexos*, núm. 323, México, 2004, p. 19.

19. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tiene como motor fundamental el Instituto Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, centrado en conducir, impulsar y propiciar el cumplimiento de los fines y objetivos del sistema, y su funcionamiento eficaz, en concordancia con el Consejo Nacional. Véase: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/>.

problema no es de poner más policías en las calles, es sin duda, de lograr mejores agentes”. Conforme a sus estadísticas:

[...] tenemos una policía de secundaria, 42.58 secundaria completa; sin escolaridad poco menos de uno por ciento; secundaria incompleta 3.99; primaria incompleta 3.24; primaria completa 10.71; en los niveles altos, licenciatura completa 7.82; carrera técnica completa 5.42; bachillerato incompleto 5.43; bachillerato completo 13.73. Tenemos una policía con nivel educativo básico.... Casi 50 por ciento de los mandos que hemos evaluado a nivel municipal y estatal requiere algún apoyo psicológico para desarrollar adecuadamente su función, porque el trabajo que realizan es muy delicado, requiere manejo de estrés, control de impulsos... Solamente 26 por ciento de los mandos tiene coeficiente intelectual medio o superior al medio. El 43.71 de los mandos de las corporaciones tiene afinidad al puesto que desempeña... El 71 por ciento de los elementos evaluados tiene algún padecimiento que afecta su salud: la mayoría se refiere a obesidad, diabetes, hipertensión o padecimientos visuales.²⁰

En cuanto a la capacitación para el nuevo sistema de justicia penal a implementarse obligatoriamente en todo el país el 18 de junio del 2016, en el estado de Jalisco al 09 de diciembre de 2015, el avance de esta capacitación es de 7,653 elementos de la policía debidamente instruidos.

Con la finalidad de que los elementos que están sin capacitar 7,354 policías (municipales y estatales), se pretende realizar la capacitación de manera intensa y continúa, ya que quedan menos de 200 días para la entrada en vigor del nuevo sistema. Ya se generó la capacitación a 112 formadores o instructores nacionales, que capacitaron a 714 capacitadores en Jalisco. Actualmente se encuentran en cursos los elementos para dicha preparación.

2.3. Estabilidad laboral

Se encuentra latente una contradicción en esta temática, ya que mientras se presume la denominada carrera policial, a nivel constitucional se establece lo siguiente: las sentencias que resuelvan la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio de los Agentes del Ministerio Público, los peritos y

20. *La Jornada*, 9 de abril de 2008.

los elementos operativos de los cuerpos de seguridad pública, por ningún motivo podrán establecer la reincorporación al servicio, ni el pago de salarios vencidos, cualquiera que sea el resultado del juicio, de conformidad con el artículo 123 apartado B fracción XIII segundo párrafo de nuestra Constitución.

En caso de que la sentencia resuelva que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación fue injustificada la entidad pública sólo estará obligada a pagar una indemnización de tres meses de salario, veinte días por año laborado y partes proporcionarles.

Esta situación definitivamente pone al policía como un servidor público o trabajador de poca importancia, porque el Estado no podrá, independientemente de la resolución, ofrecerle la reinstalación.

Así entonces, queda abatida una posible estabilidad laboral para el policía, ya que no puede existir una verdadera carrera policial amén de que se violan los derechos laborales de estos servidores públicos.

3. Exámenes de control y confianza

La actual reglamentación prevé la evaluación y control de confianza de todos los integrantes de las instituciones policiales del país y el seguimiento a elementos dados de baja, a través del establecimiento del Sistema Nacional de Acreditación y Control de Confianza. Para ello, se impulsará la creación de Centros Estatales de Control de Confianza certificados.

Las evaluaciones de control de confianza tienen por objetivo evaluar bajo un solo mecanismo y criterios uniformes, a elementos en activo y seleccionar a personal de nuevo ingreso responsable de prevenir la comisión de delitos, salvaguardar la seguridad e integridad de los bienes y las personas.

Con el fin de obtener una visión psicosocial de los elementos policiales para verificar el apego a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los Centros Nacionales y Estatales de Control y Confianza aplicarán cinco pruebas:

1. Evaluación médica.

2. Evaluación toxicológica.
3. Evaluación psicológica.
4. Evaluación poligráfica.
5. Evaluación socioeconómica.

4. Comisionado Estatal de Seguridad Pública y Fuerza Única Jalisco

El Comisionado de Seguridad Pública es el órgano de la Fiscalía General que tiene a su cargo los cuerpos operativos de Seguridad Pública de la Fiscalía General, en ejercicio de las atribuciones que le confieren la Ley Orgánica y su Reglamento, así como las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Ejecutivo del Estado. El titular del Comisionado de Seguridad Pública será el representante y ostentará el mando superior jerárquico de los cuerpos operativos de seguridad pública que conforman la policía estatal, misma que se integra por las comisarías señaladas en el Reglamento de la Ley Orgánica y las áreas operativas y administrativas bajo su mando. Ejercerá el mando operacional sobre los agrupamientos de policía del estado y, en su caso, de las policías municipales cuando se suscriban los convenios de coordinación correspondientes bajo los lineamientos de los sistemas federal y estatal de seguridad pública.

El Comisionado de Seguridad Pública se apoyará, por lo menos, de las siguientes Comisarías: I. Comisario General; II. Comisario Jefe de la Coordinación General de Planeación Operativa; III. Comisario Jefe de Inteligencia; IV. Comisario Jefe de la Supervisión General; V. Comisario Preventivo; VI. Comisario de Investigación; VII. Comisario Vial; VIII. Comisario de la Fuerza Policial Regional; y IX. Comisario de la Fuerza Policial Metropolitana.

Para instancias de coordinación, el estado de Jalisco está dividido en 12 regiones.²¹

21. Por acuerdo publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, el día 3 de agosto de 1998, se estableció la nueva regionalización del territorio del estado de Jalisco, agrupándose los 125 municipios que integran esta entidad federativa, para tal efecto, en doce regiones o zonas estratégicas.

La Fuerza Única Jalisco es una de las columnas que deberá sostener el Sistema Estatal de Seguridad Pública. Esta fuerza policial se concibe como un instrumento operativo cuya misión es reforzar la capacidad del gobierno del estado y los municipios de Jalisco para garantizar el orden y la paz pública, así como proteger la integridad física y patrimonial de sus habitantes, residentes temporales y personas en tránsito. Esta misión se logrará a través de la creación eficiente de políticas de prevención general y especial de los delitos, así como de la persecución eficaz de éstos.

De acuerdo a lo establecido por el titular del Poder Ejecutivo,²² el modelo de mando único en Jalisco, hasta la fecha, se ha traducido en la integración de un grupo de tarea denominado Fuerza Única (29 Ejes estratégicos, líneas de acción y presupuesto general de la Fuerza Única Jalisco. Anexo único. Convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando para el estado de Jalisco).²³ Con base en el convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando para el estado de Jalisco, firmado por los ayuntamientos y compuesto de 450 oficiales de policía del estado y de los municipios de la zona metropolitana.

En conclusión, la propuesta del MUP se inserta en el Convenio de coordinación, colaboración y regionalización para la integración de una fuerza única, cuyo objetivo es la integración de una fuerza única operativa bajo un solo mando denominado la Fuerza Única Jalisco. Contrario a lo que se puede entender con el nombre del convenio, su objetivo y el del grupo de tarea, éste no sustituye ni pretende hacerlo, mediante el convenio citado, a los cuerpos policiales de cada municipio ni al propio del Gobierno del Estado, cuyos mandos son únicos para cada uno de ellos.

La dirección de la Fuerza Única Jalisco se delega a la Fiscalía General del Estado, con base en el convenio de coordinación y el

22. El 17 de junio de 2013, el gobernador del estado de Jalisco dio a conocer la aprobación del MUP de Jalisco en los 125 municipios y cuya presencia abarca todas las regiones de la entidad.

23. Anuncio de constitución de Fuerza Única Jalisco. Instituto Cultural Cabañas, 17 de junio de 2013. Recuperado de: <http://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/discursos/5271>

anexo único creado para este fin, firmado por los ayuntamientos y que finaliza en 2018. Su principal objetivo es garantizar el orden y la paz pública, así como proteger la integridad física y patrimonial de los habitantes del estado. Se define como una de las columnas que deberán sostener el sistema estatal de seguridad pública del estado de Jalisco y se prevé que el personal que integra el agrupamiento tenga un perfil que le permita realizar acciones para combatir el crimen organizado.

En la búsqueda de dar respuesta a la problemática de inseguridad en nuestro estado se implementa la Fuerza Única Jalisco, pero se limita —al menos hasta el momento— a ser una fuerza de reacción para enfrentar al crimen organizado y no se constituye como una política pública de mayor alcance. El MUP es sólo una estrategia que, por sí misma, no resuelve el problema de fondo en materia de seguridad pública; no debemos ignorar que para cambiar los resultados hasta hoy obtenidos, hay que implementar nuevas estrategias que hagan posible otro tipo de resultados.

Los retos para el mando único policial en Jalisco son:

- Homologar prestaciones (más de cien municipios no cotizan en Pensiones del Estado ni en el IMSS para sus policías).
- Homologar salarios.
- Capacitación unificada.
- Sentido de pertenencia.
- Incrementar el reclutamiento.
- Mantener controles disciplinarios y de confiabilidad.
- Desarrollar los instrumentos y las estrategias para fortalecer los derechos humanos y laborales de todos los elementos que integran las corporaciones policiacas.
- Fortalecer la visión institucional: mejoramiento integral de los cuerpos de seguridad estatal-municipal (formación, profesionalización y capacitación) y sinergia eficaz en los ámbitos locales, atendiendo y siguiendo el interés comunitario. La profesionalización y la carrera policial brindan las bases necesarias para un proceso de profesionalización a fin de superar una imagen adecuada a la figura policial que lo eleve a un nivel de lo que representa una institución que responde a la principal y actual demanda ciudadana: la seguridad integral y ciudadana.

Los beneficios de contar con un mando único policial son:

- Contar con una estrategia integral para la prevención del delito entre dos niveles de gobierno (estatal y municipal) de mando único.
- Incrementar el despliegue operativo en municipios del estado (19 regiones operativas).
- Combatir la corrupción desde una sola perspectiva.
- Establecer una línea de mando.
- Fortalecer la prevención y persecución del delito entre las policías preventivas e investigadoras.
- Generar una serie de estrategias y prácticas de coordinación y también de homologación de funciones, procedimientos y manuales.

Reflexiones finales

Debemos comenzar a entender al policía como un reflejo de la sociedad. El policía, con sus buenas y malas prácticas, no surge del vacío sino que proviene del seno social. No es extraño, entonces, que los problemas sociales se encuentren también dentro de las instituciones policiales. A pesar de que visten uniformes, los policías son personas y ciudadanos. Todos queremos lo mismo: seguridad, salud, respeto, etcétera. Pero el policía no recibe casi nada de esto²⁴. Se debe tener presente en todo momento que la policía es una institución básica de autoprotección social por excelencia y subsistema a cargo de la prevención y disuasión de los delitos y las incivildades, del mantenimiento de la tranquilidad, del orden público y de la paz social, así como de auxiliar a la justicia en la persecución y la sanción penales.²⁵

24. Rebuffo Rubens, *Policía y derechos humanos, una agenda común*, en Serie de Cuadernos de trabajo del Instituto para la Seguridad y la Democracia AC (Insyde), número 20, México 2007, p.15.

25. Moloeznik, Marcos Pablo, *La espada de Damocles, condiciones y clima laboral de los policías de la Zona Metropolitana de Guadalajara*, en Suárez de Garay, Moloeznik, Shirk (coords.) *Justiciabárometro, Estudio de la policía municipal preventiva de la Zona Metropolitana de Guadalajara*, editorial Universidad de Guadalajara, México, 2010, p. 113.

La policía poco ha evolucionado de la década de los ochenta del siglo pasado a la fecha, a pesar de las reformas constitucionales.²⁶ De ahí que prioritariamente se deba buscar la profesionalización de la tarea de seguridad pública, es decir, debe ser entendida como el lograr que quienes tienen a su cargo la importante labor de mantener el orden público, sean suficientemente capaces de realizar estas importantes tareas, apoyen a la ciudadanía, estén capacitados en acciones de proximidad, realicen operativos con base en la investigación, tengan capacidad de reacción inmediata y al mismo tiempo actúen con respeto irrestricto a los derechos fundamentales de las personas. Hoy en día la función policial adquiere una especial importancia puesto que la policía debe actuar bajo los términos y facultades legales y, sin lugar a dudas, con una visión de acercamiento a la comunidad, comprometiendo a los ciudadanos a prevenir la delincuencia y al hacer más fácil el actuar de la policía, con lo que hará nacer un vínculo que se debe mantener para beneficio común y en la tarea de hacer cumplir las leyes.

Para ello se requiere trabajar en la capacitación y en la formación policial. Ya que para que contemos con una policía profesional es inexcusable instaurar una verdadera carrera policial. En la actualidad, los cursos básicos de formación policial se imparten en un lapso de tres a seis meses. Es insuficiente. Se deben construir un conjunto de incentivos para promover la profesionalización, especialización y permanencia de los policías en las corporaciones y se haga del servicio policial un destino de vida en el que se pueda hacer carrera y contar con prestaciones e ingresos suficientes para dar a sus familias un buen nivel de vida.

26. Moloeznik, Marcos Pablo y Haro Reyes, Dante Jaime (Coordinadores), *Seguridad Ciudadana, Dimensiones retos y algunos temas selectos*, ed. U de G, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, México, 2011, p. 62.

Capítulo XIX

La defensoría pública en Jalisco

*Azul A. Aguiar Aguiar**

Introducción

El derecho fundamental a la defensa se ofrece en Jalisco a través de la Procuraduría Social. Esta institución se encarga, por un lado, de ofrecer representación legal en asuntos de orden familiar y civil (representación social), así como de ofrecer una defensa técnica y adecuada a todo aquel ciudadano que, imposibilitado para pagar un abogado de su confianza, le sea imputado un delito del orden penal (defensoría pública). En sí, esta institución es el canal de acceso a la justicia para la población más pobre. En un estado como Jalisco, y de acuerdo con el reporte “Pobreza 2014 en Jalisco” del Coneval, estamos hablando que sólo 27.1% de la población clasificada como “No pobre y no vulnerable” estaría en posibilidades de elegir y pagar su propio abogado, mientras que el restante 73% muy probablemente tendrá que esperar a que se le asigne un defensor por parte del Estado por contar con algún tipo de vulnerabilidad (pobreza moderada, extrema, carencia sociales o de ingresos). De hecho, de los casos que ingresan a la defensoría, sólo alrededor de 10% cuenta con abogado particular, mientras que el restante 90% solicita el apoyo de un defensor público de oficio (Entrevista 5, 2015).

Además de proveer acceso a la justicia al sector más vulnerable, desde 2008 la reforma constitucional en materia penal introducida

* Profesora Investigadora del ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara e Investigadora Nacional del Sistema Nacional de Investigadores Conacyt.

a nivel federal, busca que las defensorías implementen los mecanismos de un sistema acusatorio para proteger de manera más efectiva los derechos de los acusados. La defensa adecuada y gratuita es un derecho garantizado en tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte, como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, desde 2011, la defensoría pública en México como autoridad del aparato estatal está llamada a promover, proteger y garantizar los derechos humanos verificando se aplique el derecho más amplio y favorable a la persona, en concordancia con lo estipulado en la constitución y en tratados internacionales ratificados por México.

Estos son retos importantes para cualquier institución, en particular, si no cuenta con recursos humanos y materiales suficientes, así como una profesionalización adecuada de su personal para hacer frente a la demanda. Así, ¿qué retos enfrenta actualmente la defensoría pública en Jalisco para ofrecer una defensa adecuada? A pesar de la relevancia de esta institución, los estudios sobre ella son pocos y centrados en la descripción del marco jurídico. En este capítulo, nuestro la situación en la que opera la Procuraduría social en Jalisco¹ en dos vertientes: condiciones laborales y profesionalización de los defensores públicos. Centro el estudio en el área denominada defensoría pública, con el objetivo de valorar su papel al ofrecer una defensa técnica y adecuada a la población más vulnerable acusada de la comisión de un delito, así como mostrar los retos que derivan de las carencias actuales de la defensoría de oficio para el Estado de derecho en la entidad. Este trabajo se basa en la revisión documental de textos legales y trabajos académicos, así como en 14 entrevistas con defensores públicos del área penal en Jalisco.²

-
1. Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio llamado “Protección judicial de derechos humanos. Las defensorías públicas locales en México”.
 2. Agradezco la disponibilidad y apoyo de la procuradora social, la directora del área penal y, sobre todo, la amabilidad y el tiempo de las y los defensores públicos que aceptaron ser entrevistados para este proyecto. Las entrevistas se llevaron a cabo en las oficinas de la defensoría pública en el centro penitenciario de Puente Grande, Jalisco, durante los meses de marzo y abril de 2015.

Organizo el presente capítulo en tres apartados. Primero, discuto brevemente el concepto de Estado de derecho, sobre todo para poner al centro el papel de la defensoría pública de oficio en este marco. En tanto que en el segundo analizo el caso de la defensoría pública en Jalisco en dos vertientes: a) la gestión interna y las condiciones para el trabajo cotidiano; y b) la formación y el perfil profesional de los defensores. Finalmente, y tomando en consideración lo expuesto en el apartado tres, concluyo con una propuesta de reforma a la defensoría de oficio.

1. Estado de derecho

Muchos son los estudiosos de la política que argumentan que una condición necesaria para la existencia de un régimen democrático es el establecimiento de un Estado de derecho razonablemente saludable (D'Alessio, 1993; Huntington, 1991; Brinks 2008). La historia del Estado de derecho, como concepto y como arreglo jurídico, se remonta a los días en que se creó el Estado-nación europeo. Cuatro son las experiencias particularmente importantes para entender el Estado de derecho contemporáneo: 1) el *Rechtsstaat* alemán, 2) el *Rule of Law* inglés, 3) el *Rule of Law* estadounidense y 4) el *État de Droit* francés (Zolo y Costa: 2006). Cada una de estas experiencias dio al concepto de Estado de derecho atributos que hasta la fecha conservan: limitar el poder político y la igualdad ante la ley (*rule of law* inglés), separación de poderes y revisión constitucional de las leyes (*rule of law* estadounidense), soberanía de la ley (*État de droit* francés) y supremacía de la ley (*Rechtsstaat* alemán). Existen variadas definiciones de Estado de derecho y su contenido depende de la escuela donde proviene (filosófica, jurisprudencial o política).

La noción que se encuentra al centro de la definición clásica de Estado de derecho es que nadie debe estar por encima de la ley. En su *Introduction to the Study of Law in the Constitution*, Albert Venn Dicey ofrece una definición que captura la esencia del concepto:

En primer lugar, Estado de derecho significa la absoluta supremacía y predominio de la ley regular, contraponiéndose a la influencia del poder arbitrario, y excluyendo la existencia de arbitrariedad, de prerrogativas así como de una

autoridad discrecional amplia por parte del gobierno [...] significa la igualdad frente a la ley, o la igual sujeción de todas las clases a la ley ordinaria del país administrada por Cortes ordinarias; ningún hombre puede ser castigado o sometido a penas corporales o materiales si no es por haber quebrantado o violado la ley establecida en el ordenamiento legal (Dicey, 1915: 110, 120).

Por tanto, la igualdad jurídica de los sujetos es la *conditio sine qua non* para contar con un Estado de derecho. La sobrevivencia del Estado de derecho se garantiza si ningún ciudadano es más igual que otro ante la ley.

Sin embargo, el Estado de derecho es un concepto multidimensional que reclama una definición desde lo legal, lo institucional, lo político y lo cultural. Quedarnos sólo con alguna de dichas definiciones tiene como consecuencia principal valorar de manera parcial la realidad del fenómeno. Un Estado de derecho necesita reglas claras, públicas y generales, pero también instituciones, diseños institucionales y operadores cuyos valores y actitudes hagan funcionar dichas reglas de manera congruente con un sistema democrático. Como los capítulos de este libro muestran (véase: Chaires, Haro, Zepeda, Jiménez y Moloeznik), el funcionamiento efectivo de las diversas instituciones del sector justicia incide en el tipo de Estado de derecho y seguridad que tenemos. No podemos esperar que el Estado de derecho funcione si sus componentes institucionales, legales y operativos (la policía, las defensorías de oficio, el ministerio público, los tribunales o los centros penitenciarios) enfrentan problemas severos de independencia política, profesionalización, transparencia, personal disponible, infraestructura, recursos materiales, seguridad laboral o reconocimiento social. En otras palabras, para contar con Estado de derecho efectivo es crucial considerar no sólo las leyes promulgadas, sino sobre todo el conjunto de instituciones del sector justicia, la interacción de unas con otras, así como variables asociadas al diseño institucional y a las actitudes y valores de los operadores de justicia y su entorno.

Como se observa, construir el Estado de derecho no es una empresa uni-dimensional ni sencilla. Una manera de contribuir (hay otras y este libro da cuenta de ellas) a su buen funcionamiento es mediante la garantía de acceso a la justicia, a través de una defensa gratuita, técnica y adecuada. En países con niveles de pobreza

y desigualdad como México, este tipo de servicio del Estado es un imperativo. En tiempos de democratización, cualquier político estará de acuerdo con el hecho de que la adecuada defensa legal en tribunales no debe depender de la riqueza del imputado. Por ello, la clase política en México ha firmado y ratificado diversos tratados internacionales en materia de derechos humanos que obligan al Estado mexicano a garantizar una defensa adecuada y gratuita. Asimismo, ha buscado introducir reformas sustanciales para modificar el diseño institucional y las reglas del juego bajo las que operan la mayoría de instituciones del sector justicia (véase: Zepeda, en este libro). Empero, estos cambios difícilmente han permeado en los ámbitos locales.

En este capítulo analizo el Estado derecho a través de la defensoría pública local. El rol de la defensoría es determinante en “la cadena” que supone el actuar de las instituciones del sector justicia, dado que es la puerta al sistema judicial y a la protección de los derechos de la población de los sectores menos privilegiados. En este sentido, Ferrajoli señala que “la falta de defensa (adecuada) termina por tornar inútil de hecho todas las otras garantías de un proceso justo” (2011, p. 77), porque si no se está en igualdad de condiciones para acceder a la justicia, entonces otros derechos y garantías judiciales como la presunción de inocencia y el debido proceso se desvanecen.

2. Defensoría pública en Jalisco

La defensoría de oficio en Jalisco está regulada por la Constitución del Estado y por la Ley Orgánica de la Procuraduría Social (LOPS). En el artículo 7, apartado A de la constitución, se establece que: “El Estado garantizará la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población [...]” (CPEJ, 1917). Mediante esta acción afirmativa³ —esto es, proveer una defensa técnica y adecuada—, el estado de Jalisco busca cumplir con mandatos constitucionales y de

3. Mauro Capelleti y Bryant Garth señalan que ante las desigualdades potenciales que pueden existir entre los litigantes y, sobre todo, frente al reconocimiento de los derechos humanos y las obligaciones sociales del gobierno, “se ha vuelto lugar común observar que (el compromiso y) la acción afirmativa por parte del Estado es necesaria para asegurar el disfrute de estos derechos por todos” (1996, p. 12).

tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por México para brindar un efectivo acceso a la justicia.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 54 de la constitución estatal y el 2 de la LOPS, la defensoría es una institución dependiente del Ejecutivo, esto es, el gobernador tiene facultades para nombrar y remover libremente al titular de la dependencia. La dependencia política de las instituciones de justicia ha sido severamente cuestionada por la literatura en estudios judiciales (Bill-Chavez, 2003; Finkel, 2008; Basabe, 2012) bajo la lógica de que una institución dominada por el poder político tiende a generar inestabilidad institucional (cambios, traslados, re-aprendizajes) y a proteger los derechos del Estado y no de los ciudadanos. Una defensoría pública dependiente del Ejecutivo es más vulnerable aún en un contexto en el que la Fiscalía del Estado también lo es. En un escenario como ese, el titular del Ejecutivo podría instar a su subordinado, el titular de la defensoría pública, para que proteja sus intereses y no el de los acusados de algún delito, por ejemplo, de delincuencia organizada, cuando así conviene al Ejecutivo. Estaríamos frente a un escenario donde se podrían vulnerar varias garantías judiciales estipuladas en tratados internacionales como el del debido proceso, presunción de inocencia y acceso a la justicia.

La defensoría de oficio (área penal) en Jalisco cuenta con 38 defensores públicos adscritos a la dependencia, 16 de ellos brindan sus servicios en los juzgados del fuero común del Centro Penitenciario de Puente Grande, y 22 en el área de averiguaciones previas de la Fiscalía del Estado. Para la Zona Metropolitana de Guadalajara, con una población que asciende a los 4'434.878 de habitantes, estamos hablando de 0.9 defensores por cada 100,000 habitantes. El dato es alarmante, pues pone en riesgo cualquier esfuerzo por fortalecer el Estado de derecho o modernizar la institución si primero no se incrementa el número de defensores adscritos a la defensoría pública. No se llega ni siquiera a un defensor por cada 100,000 personas. En estados de otros países latinoamericanos, como por ejemplo, Río de Janeiro, el número de defensores públicos por cada 100,000 habitantes es de 4.8 (Ministério da Justiça, 2015). De hecho, como se muestra más adelante, el número tan bajo de defensores es uno de los problemas que con mayor frecuencia señalan los defensores públicos como una de las carencias más palpables de la institución.

En la defensoría de oficio, la manera en que se distribuyen o asignan los casos a un defensor es a través del sistema de turnos, esto es, no se considera la complejidad del caso sino la suerte del defensor. En un día de suerte podrían llegarle 10 casos de robo simple, uno de homicidio y uno de secuestro; pero también podría tener mala suerte y llegarle en su turno cinco casos de homicidio, cuatro de violación, dos delincuencia organizada y dos de secuestro. No hay una especialización por delito, esto es, defensores especializados para atender sólo los casos de secuestro, o los delitos contra la salud, violación, homicidio, delincuencia organizada. De acuerdo con el *Manual de Defensoría Penal Pública para América Latina y el Caribe*, la especialización permitiría “optimizar el tiempo útil de los defensores” (CEJA-PNUD, 2005, p. 69) y atender con mayor efectividad delitos complejos como los que se mencionaron. En los juzgados del Centro Penitenciario de Puente Grande cada defensor es asignado, entre dos y tres veces al mes, al juzgado que se encuentra de turno y, por tanto, recibe todas las consignaciones hechas por el ministerio público. En Puente Grande, el número de juzgados es de 16 y están asignados 16 defensores pero cuando alguno, por razones de salud, está incapacitado, entonces alguno de los defensores es asignado para cubrir su turno, incrementándose así el número de casos que maneja:

Cuando se enferma un compañero tenemos que cubrir dos juzgados por día. Cuando se toma vacaciones alguno de mis compañeros, tenemos que cubrir dos juzgados por día y eso sucede durante los dos periodos vacacionales, trabajamos a dobles jornadas y a 24 horas a veces (Entrevista 9, 2015).

De acuerdo con los defensores entrevistados, el número promedio de casos que recibe un defensor cuando está de turno es de 18.

Al respecto, los defensores públicos arguyen que la carga de trabajo es muy alta. Tienen razón. Cada defensor público adscrito a los juzgados de Puente Grande trabaja en promedio con 350 casos al año. Poniendo esto en perspectiva, un defensor público del área federal lleva entre 30 y 40 casos por año:

Los defensores públicos locales “llevamos casi un 300% más (de casos) que los defensores públicos federales” (Entrevista 7, 2015). Sin embargo, además de estudiar los casos que tienen asignados están “los inactivos, o sea cualquier

persona de hace 5, 10, 15, o 20 años que haya tenido algún proceso, viene a cancelar la ficha y esos no los tenemos activos [...] solicitamos que los traigan del archivo, solicitamos ya sea la extinción de la pena, cualquier cosa que se requiera” (Entrevista 6, 2015). Asimismo, las actividades de los defensores se extienden a labores secretariales, administrativas y de gestión, “somos todólogos” (Entrevista 7, 2015).

También desahogamos diligencias que se encomiendan de un juez foráneo o de otro estado vía exhorto, de internos que están aquí pero que el delito se cometió en otro lado, pero ellos están aquí reclusos por razones de seguridad de los reclusorios, entonces se pide el favor de juez a juez, que desahogue el testimonio de alguien, una prueba pericial, una inspección, etcétera. Incluso vamos a los reclusorios que están aquí en el anexo penitenciario, que son como cinco (Entrevista 3, 2015).

Yo te puedo decir que hay asuntos que tenemos que llevar a la casa para realizar conclusiones, estudiarlos, porque aquí no tenemos el tiempo para entrar al estudio de un expediente. ¿Por qué? Porque tenemos que atender usuarios, tenemos que rendir informes, tenemos que llevar a cabo desahogos de diligencias, entonces, cuando tenemos el desahogo de una diligencia, tenemos que agarramos un expediente, lo checamos y empezamos a llevar a cabo la diligencia: el interrogatorio, el careo. Tenemos que llevarnos el expediente a la casa para estudiarlo para al día siguiente proceder con la defensa: para interrogarlo u ofrecer más pruebas (Entrevista 5, 2015).

[...] nosotros llevamos nuestras cosas administrativas, tenemos que hacer los escritos, porque nada más tenemos dos auxiliares por 16 defensores. ¡Qué mal estamos! Dos auxiliares por 16 defensores. Los dos auxiliares no se dan abasto y nosotros como podemos les ayudamos, les apoyamos para que aprendan a hacer los escritos. Quiero decir que sí nos ayudan mucho y si no fuera por los prestadores de servicio, estaríamos locos (Entrevista 11, 2015).

Hay un acuerdo generalizado entre defensores respecto a que los recursos humanos se deberían aumentar al menos el doble, esto es, dos abogados defensores por juzgado o, al menos, un auxiliar por defensor para que los apoye a dar información, hacer escritos o elaborar reportes. Señalan que están rebasados y se comparan con otras instituciones como la defensoría pública federal.

Tomando en consideración que en el ámbito federal se tienen a tres defensores por juzgado y que incluso la cantidad de asuntos es menor a la que llevamos nosotros, considero que es necesario mayor número de personal aquí en el fuero común (Entrevista 8, 2015).

Las condiciones estructurales y materiales para el trabajo tampoco son mejores. La defensoría pública no cuenta con un área de apoyo para los servicios periciales y cuando son necesarios, los imputados y el defensor tienen que buscar recursos para poder realizarlas:

[...] La defensoría no tiene un área de peritos donde nosotros podamos, por ejemplo, solicitar un peritaje de causalidad vial, (por) que muchas veces el instituto que emite su dictamen, tiende a inclinarse por la decisión del ministerio público. Nosotros para ofrecer una prueba como un dictamen como tal, no lo tenemos. Tenemos que buscar a ver quién nos hace el dictamen porque la defensoría no lo tiene (Entrevista 5, 2015).

Asimismo, la mayoría de los defensores entrevistados coinciden en que no cuentan con suficientes recursos materiales como equipos de cómputo completamente funcionales, plumas, hojas, tóner, impresoras e incluso papel higiénico y servicios de limpieza: “a veces andamos cooperándonos para que limpien” las oficinas (Entrevistas 6-9, 11-13 2015). Tampoco cuentan con apoyos compensatorios para cuando se les solicita realizar diligencias en otros juzgados o cuando el detenido se encuentra hospitalizado y se tienen que trasladar hasta el hospital (Entrevista 12, 2015). Por otro lado, los costos de otros servicios requeridos por los usuarios como fotocopias, camiones, alimentos a veces corren por cuenta del defensor, dada la pobreza en la que se encuentran los imputados de un delito o sus familiares, esto es, varios defensores argumentaron verse en la necesidad moral de apoyarlos por la vulnerabilidad de estas personas. Desafortunadamente, la defensoría pública no tiene un presupuesto asignado para compensar a sus defensores por estas situaciones. Así, contamos con una defensoría sin el suficiente número de defensores y en condiciones materiales precarias para ofrecer una defensa técnica y adecuada: una acción afirmativa del Estado sin contenido.

Respecto al perfil profesional de los defensores públicos, podemos decir que todos los entrevistados señalan contar con el grado de licenciado en derecho. Asimismo, todos afirman haber realizado diferentes cursos y diplomados en diversas áreas como los derechos humanos o el nuevo sistema penal acusatorio. Sólo uno de ellos dijo contar además con estudios de maestría.

En otros estados de la república como Baja California Sur o Nuevo León, la ley orgánica de la defensoría pública y su reglamento son

los dos ordenamientos jurídicos donde se establecen las bases para el servicio profesional de carrera. En el caso de Jalisco, la LOPS no contiene ningún apartado dedicado al servicio profesional de carrera de los defensores, esto es, no se especifican en ella si los defensores públicos son seleccionados mediante concurso de oposición por convocatoria pública y abierta; la existencia de un modelo de gobernanza y rendición de cuentas (Piana, 2010), tipo un consejo que se encargue de gestionar cursos y capacitaciones, promociones, evaluaciones, cambios o traslados de los defensores. Conviene notar que en la Constitución Política del Estado de Jalisco, el servicio profesional de carrera está estipulado de manera general en el artículo 7, apartado A: “El Estado [...] asegurará las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores” (CPEJ, 1917). Sin embargo, esto no existe en la práctica y tampoco se ha incorporado a la LOPS y tampoco se ha creado un reglamento donde se especifique con más detalle cómo operaría. Lo única característica de un servicio profesional de carrera que se estipula en la LOPS es la manera en que serán removidos los defensores públicos: por violentar las reglas de la defensoría.

Con este escenario no podemos observar sorpresas en la realidad, esto es, que un servicio profesional de carrera exista en la práctica. Y así lo confirman los entrevistados. La manera en que fueron contratados es heterogénea. Varios defensores señalan que ingresaron a la institución mediante concurso público abierto y examen de oposición, pues antes de 2007 la defensoría pública dependía del poder judicial y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco (STJEJ) se encargaba de gestionar los ingresos:

Se publicaban anteriormente (convocatorias abiertas) como ahorita con los (defensores) federales, pero eso ya desapareció. Anteriormente había convocatorias cada determinado tiempo (Entrevista 6, 2015).

No obstante este hecho, algunos de los defensores que fueron contratados durante esa época señalaron haber ingresado a la defensoría primordialmente porque alguien (presidente del Supremo Tribunal de Justicia o el Oficial Mayor) los invitó. Desde 2007, la contratación de defensores incluye el tener algún conocido, “un padrinazgo”, pero en algunos casos también pasar exámenes (psicológicos, psicométricos o en derecho), haber hecho el servicio social o méritos en la

defensoría, o bien a título personal presentar los documentos y currículo, esto es, sin convocatoria, de por medio (Entrevistas 4, 5, 7, 10, 12). De hecho, la mayoría de los defensores no supo responder con certeza cómo es actualmente el proceso de selección para ocupar el cargo de defensor público, además de que sus respuestas también son heterogéneas, es decir, mientras unos apuntan que el proceso de selección es mediante convocatoria otros dicen lo contrario. Aquí reproduzco algunas de las repuestas más representativas:

Pues yo lo desconozco porque yo nada más hice los trámites y me hablaron. Pero yo no sé en qué se basan para decidir (Entrevista 12, 2015).

Bueno, actualmente tengo entendido, porque yo soy de los que entró ya con algo de tiempo, les practican sus exámenes sobre actualización del nuevo sistema y tengo entendido que les piden cierto porcentaje de inglés y estar actualizados en general (Entrevista 3, 2015).

Dependiendo el padronazgo que tengan. Ahora sí que es “de dedo” (Entrevista 7, 2015).

Ya no hay esa convocatoria en lo que es de fuero común, en materia federal yo sé que sí. Pero aquí no, ignoro cómo se den las plazas (Entrevista 11, 2015).

Sigo pensando que a través de alguna convocatoria y reunir los requisitos necesarios (Entrevista 14, 2015).

Como se observa, el proceso de selección en la defensoría varía y no se apega a los fundamentos de un servicio profesional de carrera. Sobre lo que sí hay bastante claridad entre los defensores es quién es el encargado de destituirlos y por qué. De hecho esto también está claro en la LOPS, en el capítulo segundo denominado “De las Responsabilidades, Infracciones y Sanciones”. Todos los defensores apuntan que su destitución puede ser hecha por su inmediato superior, la titular de la institución o bien por el gobernador. Como se sabe, esto tampoco se apega a un modelo de profesionalización, donde lo deseable es que la destitución sea hecha por algún consejo o cuerpo colegiado. Asimismo, los defensores conocen perfectamente que las razones de destitución tienen que ver con cómo se trata al usuario, si se le solicita dinero, “porque no tiene un buen manejo de

los expedientes” (Entrevistas 3-14, 2015). A los defensores que les ha tocado ver la destitución de algún defensor confirman que ha sido por las motivaciones apenas señaladas (Entrevista 13, 2015). Por su parte, las transferencias o cambios de un área, oficina o región a otra responden primordialmente a las necesidades del servicio, pero también “al interés de la misma persona” o “la verdad por castigo; a ver si luego no me van a castigar a mí. El área penal está considerada como un área de castigo. Pero no, es un área muy bonita, a mí me fascina. Yo prefiero la penal que cualquier otra área” (Entrevistas 6 y 7, 2015). En cualquier caso, el perfil profesional de los defensores parece no ser tomado en consideración en la gestión de los traslados.

Otro de los indicadores de un sistema profesional de carrera es la formación constante a través de cursos de capacitación de los defensores, a partir de los cuales se derivan las evaluaciones, promociones y sanciones. Generalmente, en otras instituciones —como por ejemplo, en el poder judicial federal— esto es gestionado por un Consejo y permite que los defensores tengan incentivos para cambiar de rango o categoría. En el caso de la defensoría pública en Jalisco, no existe un sistema escalafonario (defensor A, B, C, por ejemplo) para darle sentido a las evaluaciones, promociones o sanciones. De hecho, tampoco hay cursos de capacitación organizados o gestionados por la procuraduría social. La mayoría de defensores entrevistados sostienen que sí han recibido cursos de capacitación en el último año, sobre todo en el área del nuevo sistema acusatorio (juicios orales, justicia alternativa y derechos humanos), dada la inminente entrada en vigor de la reforma penal. Sin embargo, dichos cursos son organizados por el STJEJ, la Universidad de Guadalajara, la Fiscalía o la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec). Las principales implicaciones que tiene esto es que a veces resulta complicado asistir a cursos que desarrollan en otras sedes:

[Los cursos] no vienen acá y unas de las cosas que renegamos mucho es que los hacen en nuestro horario de trabajo. Nos dicen que algunos son obligatorios pero no toman en cuenta que las cargas de trabajo aquí son bien diferentes. A veces nos queremos ir a las tres, pero nos ponen una persona a disposición a esa hora y entonces tenemos que quedarnos y obviamente el curso ya no lo tomamos completo. Y no hay repetición para el que no podemos ir. [En la defensoría] nos dicen “hay cursos y es por tantos días” y nada más se les va dar

oportunidad para faltan a los [que están] de turno, pero nunca se nos toma en cuenta aquellos que tuvimos puestos a disposición. No es que no queramos ir, es que no podemos porque tenemos trabajo (Entrevista 13, 2015).

Así, puede sostenerse que no existe uno de los elementos cruciales para echar andar un sistema carrera en la defensoría: un consejo encargado de evaluar, premiar y sancionar a los defensores no sólo a partir de su capacitación constante, sino de su desempeño cotidiano.

Finalmente, conviene notar las condiciones salariales de los defensores. A pesar de que el artículo 7 de la constitución del Estado señala que “las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público” (CPEJ, 1917), esto no es así pues los agentes ministeriales perciben por lo menos el doble de lo que lo que reciben los defensores públicos.

[...] atendiendo al principio de equidad de las partes (ministerio público y defensoría) yo creo que todos deberíamos estar homologados. Recientemente con las reformas que hay a la constitución, se pretende homologar tanto al ministerio público como a nosotros, pero mientras tanto en el sistema tradicional en el que estamos actualmente ahí sí hay una descompensación salarial (Entrevista 8, 2015).

Pero la situación salarial es todavía más complicada porque, a pesar de no existir diferentes rangos o categorías de defensores, sus salarios sí son diferentes: mientras algunos defensores señalaron percibir mensualmente entre 12 y 13 mil pesos, otros perciben entre 18 y 23 mil pesos al mes. Su trabajo es el mismo, la carga también, pero unos tuvieron la fortuna de entrar cuando la defensoría pública era parte del Poder Judicial, mientras que los otros fueron contratados una vez que se traslada la institución al dominio del Ejecutivo.

El defensor público actual, o mal denominado agente social, con la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría Social, ganamos mucho menos que el defensor público que antes pertenecía al Supremo Tribunal y, bueno, en comparación con el defensor público federal estamos de vergüenza. Mientras que el actual agente social gana 13 mil pesos, el defensor público federal pues tengo entendido que gana hasta 40 mil o más de 40 mil pesos. Lo que es totalmente ilógico e inhumano para la gran cantidad de trabajo que hacemos [...] En el caso del defensor público del fuero común, deberíamos ganar lo mismo que gana un agente del ministerio público del fuero común (Entrevista 9, 2015).

Estamos aquí dos tipos de defensores. Somos iguales, pero estamos los que venimos del Supremo Tribunal, que nuestro sueldo es un poco más alto que los contratados por Procuraduría Social; hasta en eso estamos mal porque la carga laboral es igual (Entrevista 11, 2015).

La equidad de las partes es fundamental para que exista una defensa adecuada. Sin embargo, el gobierno del estado no ha hecho lo suficiente para que esto sea así, ni siquiera al interior de la misma defensoría, donde los salarios de los defensores son diferentes a pesar de realizar el mismo trabajo. En el siguiente apartado, me dedico a ofrecer una propuesta para mejorar las condiciones en las que opera actualmente la defensoría pública en el estado de Jalisco.

3. Una propuesta de reforma a la defensoría pública

Difícilmente se puede afirmar que tal y como están las condiciones en la defensoría pública en Jalisco se pueda avanzar en materia de Estado de derecho. Como se señaló al inicio de este capítulo, el Estado de derecho reclama para sí el buen funcionamiento de las distintas instituciones del sector justicia. ¿Qué tipo de defensoría se necesita para favorecer la construcción del Estado de derecho en la entidad? Con base en lo expuesto en el apartado anterior, se identifica el impostergable reto de una reforma sustancial a la defensoría pública. En lo que resta de este capítulo, presento los puntos más apremiantes para hacer compatible el funcionamiento de esta institución con el Estado de derecho y democracia en Jalisco.

a) Independencia política

La independencia política de la defensoría pública es esencial para blindarla de influencias indebidas y garantizar así la igualdad entre las partes, pues el rol principal de la defensoría pública es proteger los derechos de los acusados precisamente por el Estado. Una defensoría pública independiente conlleva cambiar el proceso de selección, duración en el cargo y destitución de los altos mandos en la institución, que hasta la fecha se han hecho, de manera preponderante, siguiendo lealtades políticas o mediante el sistema de patro-

nazgo. La selección de altos mandos debe ser llevada a cabo por un consejo (ver abajo) compuesto por representantes de al menos tres sectores diferentes: el Legislativo, la defensoría y miembros de la sociedad civil organizada, mediante un procedimiento de convocatoria pública y concurso de oposición. Asimismo, es importante que la duración del titular en el cargo deje de ser flexible y se establezcan periodos fijos de ocho años en la titularidad, sin renovación de encargo. Por su parte, la potencial destitución del titular deberá ser gestionada por el consejo y sólo podrá tomar lugar por las causas graves que establezca la ley en materia de servidores públicos. Un diseño de este tipo, blinda la institución en diferentes frentes: se selecciona al perfil más competitivo, se privilegia el mérito y no la lealtad, asimismo se asegura estabilidad laboral de los altos mandos cuando toman una decisión que es contraria al grupo político que está en el poder o cuando el gobierno cambia. Reformar la institución en esta dirección nos pondría a altura de otros estados en países latinoamericanos como Argentina y Brasil.

b) Autonomía presupuestal

La autonomía presupuestal de la defensoría implica que la institución pueda diseñar, solicitar, administrar y cabildear su propio presupuesto en el congreso. Esto le permitirá echar andar los proyectos más acuciantes de la institución como el servicio de carrera en la defensoría, un centro de formación y capacitaciones, la contratación de más personal, igualar los salarios entre defensores del mismo rango, así como el pago por servicios periciales. Si queremos mejorar el acceso a la justicia es necesario que la defensoría cuente con los recursos presupuestales adecuados para desempeñar su función.

c) Servicio profesional de carrera

La profesionalización de los defensores públicos es uno de los elementos más importantes para que esta institución contribuya a fortalecer el Estado de derecho en Jalisco. Instaurar un sistema de carrera es ya un imperativo constitucional en el estado y su diseño e implementación deben ser compatibles con estándares que garanticen un efectivo acceso a la justicia a través de una defensa técnica.

El primer paso para esto es contar con un modelo de gobernanza y rendición de cuentas: un consejo de la defensoría que se encargue de gestionar el proceso de selección, capacitación, evaluación, promoción, sanción, traslado y destitución de los defensores públicos. Dado que las funciones que se encarga de realizar este consejo son torales para el buen funcionamiento de la defensoría, es crucial que este órgano colegiado esté bien diseñado, esto es, que su conformación no responda a intereses políticos o de otra índole, sino los de procurar el mejor perfil para la institución. Así, una manera de integrar los titulares de este consejo sería a partir de al menos tres entes: un representante de los defensores, uno del Legislativo y uno de colectivos de la sociedad civil organizada. Esto garantizará que la selección de nuevos defensores en convocatorias públicas y abiertas sea más imparcial y basada en la capacidad de los candidatos y no en los amigos que tienen. Asimismo, entre las funciones operativas de este consejo está la de instalar y desarrollar un centro de formación con el objetivo de crear vínculos con otras entidades (universidades, instituciones internacionales o fundaciones) para la capacitación de sus miembros. Esto cobrará más sentido si se rediseña la estructura de operación de la institución y se establece un sistema escalafonario que permita que la profesionalización cobre también sentido para el defensor, esto es, que se instale en el imaginario del defensor un incentivo más para desarrollarse y vea a la institución como un lugar deseable para consolidar una carrera profesional por el reconocimiento social que esto conlleva, y no como un lugar de paso para hacer currículum porque, además de ser extenuante el trabajo, es mal pagado y sin mecanismos para el crecimiento profesional.

d) Capacidad de operación

Cualquier intento de reforma que ignore incrementar el número de defensores adscritos a la defensoría pública será la base para futuras crónicas de su fracaso. Ni el defensor público más profesional o independiente podrá gestionar la actual demanda que tiene la institución. Si se busca la igualdad entre las partes en el acceso a la justicia, entonces no hay fundamento para que el ministerio público o los tribunales cuenten con tres veces más apoyo de lo que disponen actualmente los defensores, pues esto vulnera principios constitu-

cionales y convencionales. Un defensor debería gestionar alrededor de 40 casos al año para estar en condiciones de ofrecer una defensa técnica y adecuada. Eso significa en las condiciones actuales, triplicar el personal adscrito a esta área para evitar que las otras reformas sean socavadas. Sin embargo, conviene señalar también que el incremento en el número de defensores por sí mismo no logrará mejorar la capacidad de operación de las defensorías. Es necesario que esta medida vaya acompañada de la instalación de un nuevo modelo de gestión de causas, como los centros de atención integral (Zepeda, 2014, p. 12) para dar prioridad, por ejemplo, al uso de mecanismos alternos de resolución de conflictos que eviten judicializar casos como el robo simple y no violento.

En conclusión, reformas y transformaciones de este calado implican que los representantes pongan por encima el acceso a la justicia, el Estado de derecho y piensen que en el futuro inmediato, dada la competitividad que ha alcanzado el sistema de partidos en Jalisco, no estarán en poder por lo que tener un sistema de justicia independiente, profesional y no vulnerable al poder político está también en su interés.

Referencias bibliográficas

- Cappelletti, Mauro y Bryant Garth, 1996, *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, FCE.
- CEJA-PNUD, 2005, *Manual de defensoría penal en América Latina y el Caribe*, Chile.
- Coneval, 2014, “Pobreza 2014 Jalisco”. Documento en línea: <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/PPT%20Pobreza14/Jalisco%20Pobreza%202014.pdf>. Acceso 05 Oct 2015.
- Basabe-Serrano, Santiago, 2012, “Las distintas dimensiones de la independencia judicial: Comparando las cortes de justicia de Chile, Perú y Ecuador”, *Revista Ruptura*, núm. 52.
- Bill Chavez, Rebecca, 2003, “The Construction of the Rule of Law in Argentina: A tale of Two Provinces”, *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 4, pp. 417-137.
- Brinks, Daniel, 2008, “Inequality, Institutions and the Rule of Law: The Social and Institutional Bases of Rights”, *The Kellogg Institute*,

- Working paper 351, August 2008, Documento en línea [http://www .nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/351.pdf](http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/351.pdf), Acceso: enero de 2009.
- D'Alessio, Andrés, 1993, "The Function of the Prosecution in the Transition to Democracy in Latin America". En Irwin P. Stotzky (ed.). *Transition to Democracy in Latin America. The Role of the Judiciary*. Westview Press.
- Dicey, Albert Vann, 1915, *Introduction to the Study of the Law in the Constitution*, London, McMillan.
- Ferrajoli, Luigi, 2011, "Los fundamentos del Instituto de la Defensa Pública", en Birgin Haydée y Natalia Gherardi, *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, México, Fontamara-SCJN.
- Finkel, Jody, 2008, *Judicial Reform as Political Insurance*, Argentina, Perú and México in the 90s, Notre Dame University Press.
- Ministério da Justiça, 2014, *Indicadores Nacionais de Acesso a Justiça*. Documento disponible en línea: http://164.41.222.56:8080/pentaho/ViewAction?solution=BI+Atlas&path=Acesso+a+Justica%2Ftemplate3&action=atlas_2014.xaction&userid=public&password=public. Acceso: octubre de 2015.
- Piana, Daniela, 2010, "Beyond Judicial Independence: Rule of Law and Judicial Accountabilities in Assessing Democratic Quality". *Comparative Sociology*: vol. 9, pp. 40-64.
- Zepeda, Guillermo, 2014, *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo sistema de justicia penal en México*. USAID.
- Zolo, Danilo and Pietro Costa, 2006, *Lo Stato di Diritto. Storia, teoria, critica*, Firenze, Feltrinelli.

Legislación

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. 1917. Última modificación 10/07/2015.
- Constitución Política del Estado de Jalisco. 1917. Última modificación 25/11/2014.
- Ley Orgánica de la Procuraduría Social. 2007.

Capítulo XX

Buenas prácticas para que Jalisco desarrolle el potencial del nuevo sistema de justicia penal

*Guillermo Raúl Zepeda Lecuona**
*Paola Guadalupe Jiménez Rodríguez***

La reforma constitucional de 2008 que restableció el sistema acusatorio en materia penal implica quizá la mayor transformación del sistema de justicia en más de cien años.

Los propósitos y objetivos de la reforma son varios y todos muy ambiciosos; la reforma es muy amplia y toca prácticamente todos los ámbitos del sistema penal mexicano; muchos actores públicos y algunos privados serán protagonistas y destinatarios de la reforma y la magnitud de los cambios hacen coincidir, a la mayoría de los analistas, que se trata de un cambio cultural.

Es complejo articular una reforma tan amplia y de tan gran calado en algunos cuantos objetivos. Por ejemplo, la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (en adelante, Setec) ha desarrollado el marco concep-

* Profesor Investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y Director de Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho AC.

** Profesional Asociada de Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho AC, donde es coordinadora del área de Seguimiento y Evaluación.

tual del seguimiento y evaluación de la reforma y ha planteado los siguientes objetivos estratégicos de la reforma (Setec, 2010: 9-10):¹

1. Mejorar el acceso a la justicia (capacidad institucional, carga de trabajo de los operadores; casos no ingresados; demandas de justicia insatisfecha).
2. Reducir la impunidad (ingreso y conclusión de denuncias; ejecución de medios de investigación; delitos de alto impacto).
3. Respetar las garantías de víctimas e indiciados
4. Racionalizar el uso de las penas (medidas cautelares y sanciones privativas de libertad)
5. Generar certeza en los procesos
6. Incrementar la eficiencia en el empleo de los recursos del sistema
7. Recuperar la confianza pública en las autoridades encargadas de la operación del sistema.²

Los procesos de implementación de las reformas son más ágiles en el papel (cambios legislativos) que en la práctica. Así es que se ha observado que en algunas entidades federativas donde ya opera el nuevo sistema de justicia penal (en adelante, NSJP), los indicadores de efectividad y calidad no han mejorado, mientras que en otros sí es más clara la mejora en algunos aspectos con la entrada de la reforma.

Por este motivo, y dado que a partir del 8 de junio de 2016 en todo el país deberá estar operando el NSJP, resulta importante documentar las buenas prácticas que operan y están realizando valiosas aportaciones y resultados consistentes con los objetivos y metas de la reforma penal en varios estados de la República. Estas buenas

-
1. En una presentación “Metodología para la Planeación Integral de la Implementación del Sistema Penal de Justicia Acusatorio” realizada por la Setec y el INAP en mayo de 2011, en una reunión nacional de órganos implementadores, se refieren los siguientes objetivos esenciales de la reforma: 1. Agilizar la impartición de justicia; 2. Transparentar el proceso penal; 3. Reducir costos para los ciudadanos y el Estado; 4. Profesionalizar el sistema de Justicia Penal; 5. Elevar la calidad de la seguridad; 6. Recuperar la confianza de ciudadanos en autoridades; y 7. Abatir índices de impunidad (Setec INAP 2011: 3); sin embargo en el *Manual General para la Planeación Integral* desarrollado por ambas instituciones (Setec Inap s/f) no se refieren ya a los objetivos de la reforma.
 2. Además, la Setec propone en su metodología de seguimiento y evaluación, cuatro tipos de indicadores: a) Desempeño del proceso de implementación; b) Resultados del nuevo sistema procesal penal en operación; c) Impacto de la reforma penal; y d) Resultados de la interrelación de cada actor procesal.

prácticas son susceptibles de replicarse en las entidades federativas para desarrollar el mayor potencial del nuevo sistema con mejores estándares de calidad.

En particular para la implementación del NSJP en Jalisco consideramos en este texto cuatro ejes estratégicos que, en nuestro concepto, pueden realizar las transformaciones y obtener resultados positivos en los sectores en los que existen los mayores pasivos y áreas de oportunidad del sistema de justicia penal tradicional en esta entidad federativa. Estos ejes son, a saber:

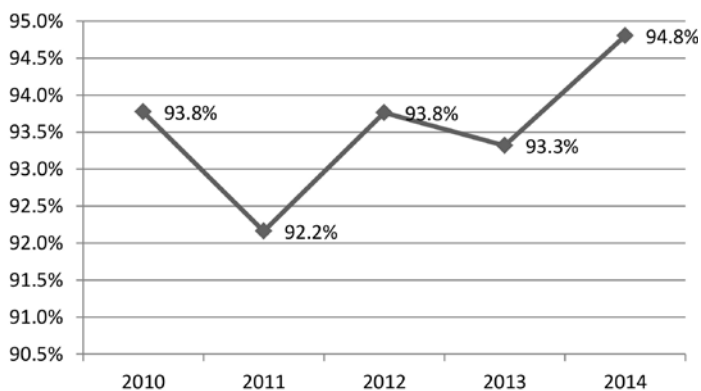
1. Mejor atención a víctimas y usuarios del sistema.
2. Respeto a los derechos humanos (particularmente, los derechos a la integridad física, a la defensa adecuada y de las personas privadas de su libertad).
3. Mejorar la capacidad de investigación de los ministerios públicos.
4. Impulsar una política criminal focalizada.
5. Desarrollar el potencial de la justicia alternativa en materia penal

1. Mejor atención a víctimas y usuarios del sistema

En Jalisco no se da una atención adecuada y eficaz a las víctimas del delito y a los usuarios del sistema de procuración de justicia, ya que como revelan las cifras de la Encuesta Nacional de Victimización (Envipe) del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), la cifra negra (proporción de los delitos cometidos que no son denunciados y aquellos denunciados en los que no se inició averiguación previa) para 2014 fue de 94.8%, es decir, de los 2'226,586 delitos ocurridos en Jalisco, sólo se denunciaron 209,921 (aunque sólo se iniciaron 90,724 averiguaciones previas y 853 carpetas de investigación³). En 2014 la cifra negra en Jalisco alcanzó su nivel más alto de los últimos cinco años. La cifra negra en Jalisco resultó más alta que la cifra negra a nivel nacional, que se ubicó en 92.8% (ver gráfica 1).

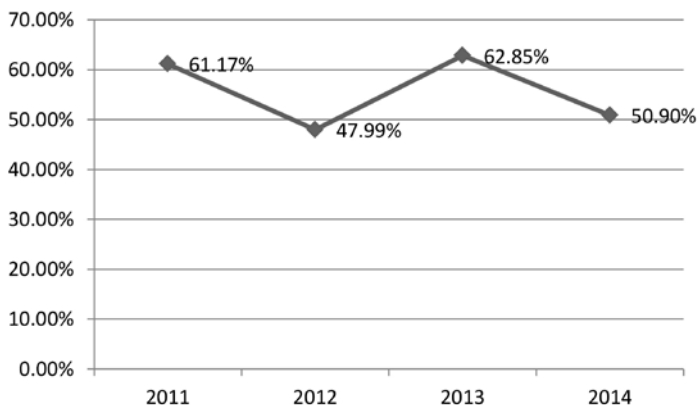
3. Según datos del CNPJ estatal 2015 de INEGI.

Gráfica 1
Cifra negra de Jalisco 2010-2014



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la Envepe de INEGI.

Gráfica 2
Porcentaje atribuible a la autoridad de los delitos no denunciados en Jalisco



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la Envepe de INEGI

Esta situación demuestra, entre otras cosas, la desconfianza de las víctimas en las autoridades para denunciar los delitos, mermando por completo la posibilidad de impartición de justicia. En la Envepe se distingue entre los distintos motivos por los que las personas de-

cidieron no denunciar. En Jalisco para 2014, 50.9% de las víctimas no denunciaron por causas directamente atribuibles a la autoridad, como el miedo a la extorsión por parte de las autoridades, por considerarlo una pérdida de tiempo, por representarles trámites largos y difíciles, por desconfianza en la autoridad y por actitud hostil de la autoridad. En la gráfica 2 se puede mostrar cómo ha variado esta situación en los últimos cuatro años. Este indicador tuvo un significativo descenso de 2013 a 2014.

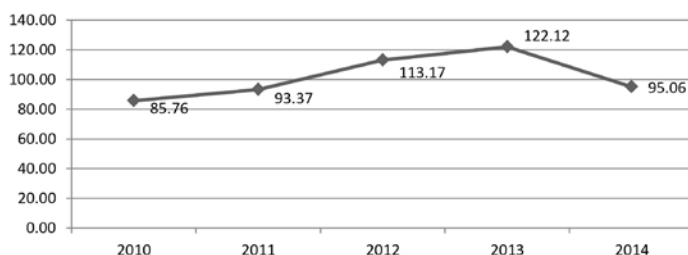
Respecto al tiempo promedio dedicado a la denuncia de las personas que acudieron a la Procuraduría en 2014: 26% dedicó menos de 1 hora, 36.9% de 1 a 2 horas, 13.3% de 3 a 4 horas y 19% más de 4 horas. Considerando la percepción del trato recibido durante el proceso de denuncia, se tiene que 18.2% consideró que el trato fue muy malo, 21.8% malo, 48.3% bueno y sólo 7% lo consideró excelente.

Considerando la mediana⁴ de los datos sobre el tiempo promedio para denunciar de la Envipe para el estado, se tiene que en Jalisco el tiempo medio de duración para denunciar un delito en 2014 fue de 95.06 minutos, es decir, a una persona que ha sido víctima de un delito prácticamente le toma una hora y media denunciar (gráfica 3). De 2010 a 2013 este valor había mostrado una tendencia ascendente, pero para 2014 se logró reducir un poco el tiempo de espera, tal como se puede apreciar en la misma gráfica. Si bien Jalisco se ubica por debajo del tiempo medio a nivel nacional, que fue de casi dos horas en 2014, aún hay importantes áreas de oportunidad en el tema para facilitar a las víctimas la denuncia, y poder así aumentar la tasa de denuncia para disminuir la cifra negra en el estado⁵.

-
4. La mediana representa el valor de la variable que ocupa la posición central en un conjunto de datos ordenados, es decir, el 50% se encuentran por debajo de este valor y el 50% por encima del mismo. Para el cálculo se utilizó el método para datos agrupados en intervalos de clase.
 5. Dentro del país se observan resultados diversos entre las entidades. Durante el periodo comprendido entre 2010 y 2014, el valor mínimo fue de 51.98 minutos para Nayarit en el año 2011; y el valor máximo fue de 234.48 minutos, es decir, casi 4 horas para Puebla en 2010. Entre las buenas prácticas que se han documentado, en Mexicali el Centro de Atención Temprana tiene la certificación ISO9001-2008, que establece que los denunciantes no esperen más de 17 minutos para ser atendidos (Zepeda 2015:42).

Gráfica 3

Tiempo medio para denunciar un delito en México 2010-2014



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la Envipe de INEGI (2016)

Desgraciadamente en Jalisco existe falta de coordinación institucional orientada a la atención de víctimas y usuarios; baja calidad en los servicios de orientación y atención; ausencia de un paradigma de seguridad humana y enfoque de atención diferenciado y proporcional a los diversos tipos de víctimas y usuarios; falta de sensibilización y capacitación de los servidores públicos encargados de brindar orientación, asistencia y atención a las víctimas del delito y los usuarios del sistema penal, particularmente en el conocimiento de los derechos de las víctimas y los protocolos para proveer medidas de protección, prevención, atención, asistencia y reparación integrales como las previstas en el Programa de Atención Integral a Víctimas (PNAV) 2014-2018.⁶

Con la reciente entrada en operación del Centro de Justicia para las Mujeres, en Jalisco se da un paso en la dirección correcta, al adoptar buenas prácticas como la “ruta de la víctima”, que trata de dejar el esquema tradicional centrado en el Ministerio Público, y pasar a un modelo de atención centrado en las necesidades concretas de los usuarios brindado por profesionales con la formación adecuada y especializada para atención de personas víctimas de delitos y de violaciones de derechos humanos; así como la atención y cobertura de los servicios bajo la premisa “todo bajo un mismo techo”, en donde los operadores y servicios van hacia al usuario y no viceversa,

6. Programa de Atención Integral a Víctimas (PNAV) 2014-2018 del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, 2015.

para evitar la revictimización de quienes acuden a las instituciones en busca de servicios.

Sin embargo, estos nuevos paradigmas y esquemas de atención además de que están enfrentando desafíos para la consolidación de su operación (como la falta de recursos, retrasos en los tiempos de atención, reducción en la efectividad de sus acciones e inestabilidad laboral de los profesionales que trabajan en el centro), todavía no permean en otros ámbitos de atención de la fiscalía y otras dependencias asistenciales y de salud. La orientación de los recursos y esfuerzos todavía es insuficiente, desarticulada e ineficiente, por lo que no cubren la expectativa y demanda de servicios de la población más vulnerable y victimizada de la entidad.

2. Respeto a los derechos humanos

Existe en nuestro estado un inquietante deterioro en el sistema de prevención, protección, investigación, sanción y reparación integral de las violaciones a los derechos humanos. En México, la gran mayoría de los hechos violatorios registrados en los expedientes ingresados a las comisiones o procuradurías de derechos humanos están relacionadas con el sistema de procuración e impartición de justicia.

En el ámbito estatal son las procuradurías y fiscalías de justicia las instituciones que más se señalan como responsables de hechos violatorios de los derechos humanos, seguidas por las secretarías de seguridad pública estatales (INEGI, 2015, p. 57).

En Jalisco, según datos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), en el periodo 2007-2015 y se ha señalado en 19,275 ocasiones a autoridades relacionadas con la seguridad y justicia, como presuntos responsables en las quejas por violaciones a los derechos humanos presentadas ante dicho organismo. De éstas, 40% de las menciones señalan a la Fiscalía General del Estado (antes Procuraduría de Justicia Estatal), 36.5% señalan a las direcciones de seguridad pública municipales, 22.8% a la Dirección General de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social (que incluye a la Dirección de Seguridad Pública y a la Dirección de Prevención y Readaptación Social).

En suma, considerando el acumulado en todos los años referidos, 19.6% de las principales quejas han señalado como responsable a alguna autoridad relacionada con la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia; sin embargo, este porcentaje es muy variante año con año, ya que como se puede apreciar en la tabla 1, en 2007 representaron 72.7%.⁷

Tabla 1
Autoridades de seguridad y justicia señaladas más frecuente en quejas durante 2007-2015 por supuestas violaciones a derechos humanos

| Autoridad | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Direcciones de Seguridad Pública Municipales | 570 | 228 | 1194 | 369 | 507 | 352 | 2070 | 1610 | 144 |
| Dirección General de Prevención y Readaptación Social (Digpres) | 135 | 55 | 40 | 60 | 86 | 49 | 69 | 66 | |
| Dirección General de Seguridad Pública del Estado | 89 | 172 | 188 | 2535 | 184 | 152 | 305 | 146 | |
| Fiscalía | 718 | 648 | 595 | 637 | 630 | 786 | 875 | 2111 | 726 |
| PGR | 50 | | | | | | | | |
| Poder Judicial del Estado | 62 | | | | | | | | |
| Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social | 7 | 7 | 7 | 13 | 9 | 8 | 6 | 5 | |
| Total seguridad y justicia | 1631 | 1110 | 2024 | 3614 | 1416 | 1347 | 3325 | 3938 | 870 |
| % respecto del total | 72.7% | 10.6% | 12.0% | 22.1% | 28.5% | 7.1% | 36.3% | 29.2% | 14.8% |
| Total | 2244 | 10484 | 16894 | 16348 | 4969 | 19069 | 9159 | 13486 | 5893 |

Fuente: elaboración propia con datos publicados por la CEDH de Jalisco (2016).

2.1. Integridad física

Los principales derechos transgredidos en el país son el derecho a la libertad y seguridad de la persona (con 18,157 hechos), el derecho a la integridad personal (con 12,110 hechos que refieren tortura y

7. El total de quejas de las autoridades más señaladas no equivale al número de quejas recibidas, ya que una queja puede considerar a más de una autoridad. Los totales se refieren a las autoridades más señaladas, no precisamente a todas las autoridades.

tratos crueles, inhumanos o degradantes) y el derecho a un juicio justo (con 11,203 hechos).⁸

En nuestra entidad se han dado pasos importantes en aceptar la incidencia de tortura y decidir combatirla. Recientemente se han aceptado las recomendaciones que en esta materia ha emitido el *ombudsman* jalisciense; no obstante, falta fortalecer la capacitación de los profesionales de la investigación y enjuiciamiento penal en la aplicación y evaluación del protocolo de Estambul para poder sustentar la tipificación de estas conductas y no propiciar su impunidad, en caso de que sean sancionadas únicamente como abusos de autoridad.

2.2. Defensa adecuada y defensa pública

Uno de los objetivos que se persiguen con el nuevo sistema de justicia penal es generar un mayor equilibrio entre la defensa y el Ministerio Público. Luigi Ferrajoli ha señalado que la defensa adecuada es una “metagarantía” (2012, p. 77), porque sin ella pueden ser ineficaces o irrelevantes otras garantías como la presunción de inocencia y el debido proceso.

Dado que al menos 60% de los imputados (y una mayor proporción en el NSJP) acuden a los servicios de la defensa pública. Este ámbito de servicios resulta estratégico en la buena marcha de la justicia. Jalisco presenta malos indicadores en esta materia, ya que según se señala en el Diagnóstico de Defensorías Públicas en México, del Comité de Evaluación y Seguimiento del NSJP de Corte Acusatorio, editado por Setec, el presupuesto per cápita de la defensoría pública en el estado es de \$15.19,⁹ mientras que en otros estados como Nuevo León y Nayarit el presupuesto per cápita es de \$56.56 y \$38.46, respectivamente. Esta situación pone en riesgo la autonomía financiera y la efectividad en las actividades que realizan los defensores públicos.

En 2014 en la entidad había solamente 19 defensores públicos, lo que la posiciona como la tercera entidad con menor número de defensores públicos penales del país, sólo delante de Aguascalientes

8. Información de INEGI, 2015, p. 53.

9. Calculado con base en el Presupuesto de Egresos 2015 del estado de Jalisco.

y Tlaxcala, que evidentemente no se comparan en tamaño y número de habitantes (Peraza, 2016). Considerando el dato por cada 100 mil habitantes, Jalisco tiene un indicador de 0.24, con el que se ubica en la última posición nacional. Esta información es preocupante pues muestra un fuerte indicio de insuficiencia de servicios y escasa cobertura de las solicitudes de orientación y patrocinio que recibe la Procuraduría Social en materia penal.

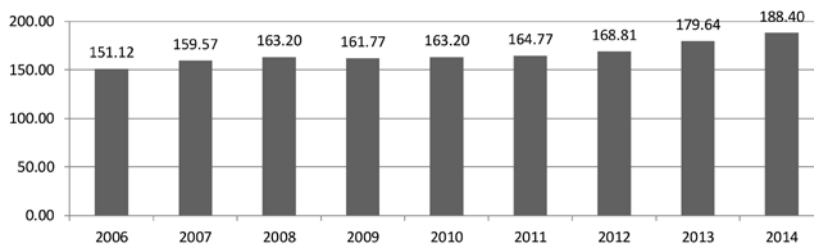
2.3. Derechos de las personas privadas de su libertad en Jalisco

Respecto del Sistema Penitenciario de Jalisco, para octubre de 2015, los centros de internamiento estaban a 175% de su capacidad, es decir, la capacidad instalada es para 10,197 presos, pero para octubre de 2015 había 17,845 personas en prisión.

Considerando la tasa de presos por delitos de competencia local por cada 100 mil habitantes, se tiene que para 2014 fue de 188.4 personas, situación que desde 2006 muestra una clara tendencia ascendente, tal como se puede apreciar en la gráfica 4. En este indicador, Jalisco se ubica como la décima entidad con mayor número de personas en prisión por cada 100 mil habitantes.

Gráfica 4

Tasa de personas en prisión por cada 100 mil habitantes en Jalisco.
Delitos de competencia local

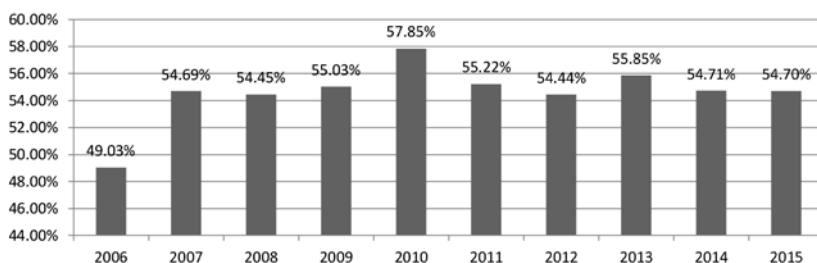


Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional de la Segob y del órgano administrativo desconcentrado Previsión y Readaptación Social, así como proyecciones de población de Conapo.

Otro indicador importante relacionado con el sistema penitenciario es el uso de la prisión preventiva, la cual genera altos costos

económicos y sociales, y viola de manera sistemática el derecho a la libertad de las personas que se encuentran dentro bajo un proceso penal. El porcentaje de presos en prisión preventiva, respecto del total de internos por delitos de competencia local, presenta cifras alarmantes en Jalisco, ya que en 2015 fue de 54.7% (gráfica 5).

Gráfica 5
Porcentaje de personas en prisión preventiva por delitos de competencia local en Jalisco

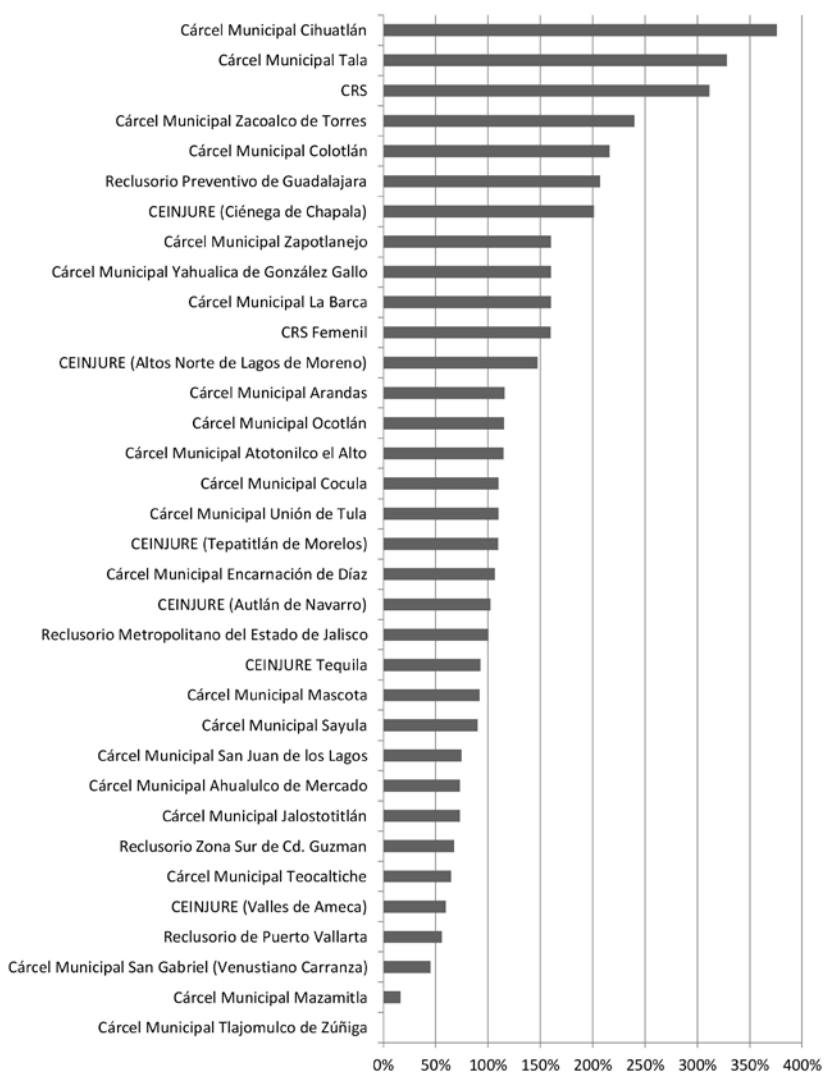


Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional de la Segob y del órgano administrativo desconcentrado Previsión y Readaptación Social (octubre de 2015).

De las 34 cárceles del estado, 21 se encuentran a más de 100% de su capacidad. Según los últimos datos publicados, la sobrepoblación penitenciaria en el estado era de 74.57%. La capacidad instalada en todo el estado es para 10,222 presos, sin embargo, para octubre de 2015 estos centros albergaban a 17,845 personas; lo que quiere decir que 15,792 personas se encuentran en condiciones de hacinamiento, lo que representa 88% de los internos totales. Esta situación ocasiona que los derechos humanos de las personas en prisión referentes a la integridad personal, al nivel de vida digno y adecuado y a los servicios de reinserción, se vean vulnerados de manera sistemática (gráfica 6).

Analizando los niveles de sobrepoblación penitenciaria, de forma particular en las prisiones del estado, los datos son aún más alarmantes. El Centro de Readaptación Social (CRS), con una capacidad instalada para 2,087 internos se encuentra a 311% de su capacidad; el Reclusorio Preventivo de Guadalajara, con capacidad para 3,631 internos se encuentra a 207% de su capacidad; y el CRS Femenil, con capacidad para 376 internas, se encuentra a 160% de su capacidad.

Gráfica 6
Sobrepoblación penitenciaria en Jalisco por prisión, 2015



Fuente: elaboración propia con datos de la CNS y del OADPRS (octubre de 2015).

3. Aumentar la capacidad de investigación de los ministerios públicos

Se ha referido que la eficacia es un indicador fundamental de un sistema de justicia penal. En Jalisco, la ineficiencia del sistema de procuración e impartición de justicia llega a niveles alarmantes. Como se ha referido, apenas se reporta 5.2% de los delitos. Además, de los delitos que se reportan, únicamente se concluyen 23.15% y sólo 13.18% se hace efectivamente (se excluyen los que se mandan a archivo) de los casos ingresados a la Fiscalía (cuadro 1). Se puede decir que en Jalisco la probabilidad de que una persona cometa un delito y sea puesto a disposición de un juez es de 0.50%,¹⁰ es decir, apenas uno de cada 200 autores de algún delito sería puesto a disposición de un juez.

Una vez puesto a disposición de un juez, el imputado tendrá una probabilidad de ser condenado de 88.15%, es decir, de cada diez imputados presentados al juez, casi nueve serán sometidos a proceso penal y recibirán sentencia condenatoria.

En general, la probabilidad en Jalisco de cometer un delito y ser sancionado penalmente es de 0.40%, es decir uno de cada 250. El corazón de la impunidad se encuentra en la gran cantidad de delitos que no se reporta (cifra negra de 94.8%) y la baja efectividad en la investigación y esclarecimiento de los delitos reportados, apenas uno de cada 10 (13.18%).

10. Esta probabilidad se deriva de multiplicar los 5.2 casos sí denunciados, por la probabilidad de esclarecimiento del caso por la averiguación previa (13.18% = 0.1318), por la probabilidad de captura (74.07% = 0.7407).

Cuadro 1
Indicadores de desempeño y efectividad
de los diversos segmentos del sistema penal. Todos los delitos de
competencia local (Jalisco 2014)

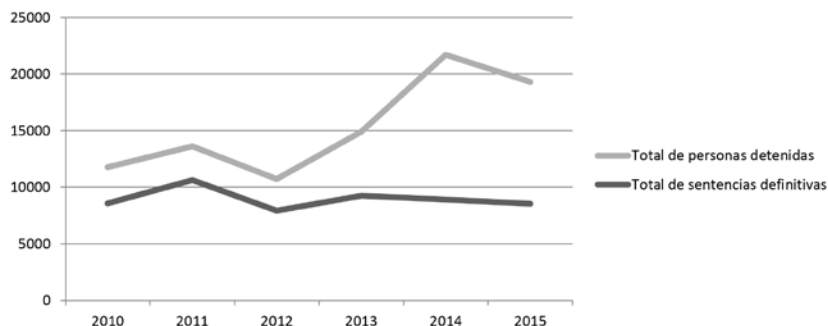


Fuente: elaborado con base en: columna 1: Envipe, INEGI, 2015; columna 2 y 3: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Procuración de Justicia 2015 de INEGI; columnas 4 y 5: elaboración propia con información del Censo Nacional de Impartición de Justicia 2015 de INEGI.

Considerando la cantidad de personas detenidas por el Comisionado de Seguridad Pública del Estado, se tiene que para 2015 se detuvieron a 10,777 personas, cifra que de 2010 para acá se ha casi cuadruplicado; sin embargo, analizando la cifra sobre sentencias definitivas dictadas por el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, se tiene que para 2015 fueron 8,532, cifra que ha venido a la baja desde 2011, y lejos de la meta planteada de 11,000 (según las metas gubernamentales). Esta situación se puede apreciar más claramente en la gráfica 7.

Se tiene entonces que, mientras la cantidad de personas detenidas va en drástico aumento, el número de personas que llegan a proceso judicial va a la baja. Además, aunque se ha aumentado el número de personas detenidas, las tasas de incidencia y prevalencia delictiva siguen a la alza. Esto se puede interpretar como que las detenciones no trascienden a procesos penales, y los asuntos que llegan a sede penal no corresponden a los delitos de mayor impacto y que más afectan la percepción de inseguridad.

Gráfica 7
Personas detenidas por el CSPEJ y sentencias definitivas
del STJEJ 2010-2015



Fuente: elaboración propia con datos del tomo II del Informe de Indicadores de Desarrollo del Tercer Informe de Gobierno del Estado de Jalisco (2016).

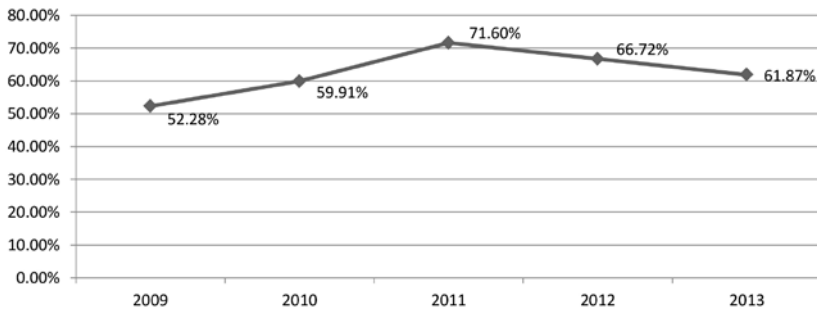
Un indicador más preciso y de mayor calidad que sirve para medir la efectividad del sistema de justicia, es la impunidad directa en homicidio doloso. Ésta se calcula considerando el total de condenados por homicidio doloso respecto del total de homicidios dolosos registrados en determinado año.¹¹

Así, se tiene que para 2013 la impunidad directa en homicidio doloso en Jalisco fue de 61.87%, es decir, de cada 10 homicidios en la entidad sólo se condenan menos de 4, y el resto, permanece impune. Si bien es un indicador muy inferior a la impunidad directa de homicidio intencional en el país (83.9%), todavía está distante de lo deseado y exigido por la sociedad jalisciense. Esta situación provoca mayor desconfianza en la ciudadanía, generando así un círculo vicioso y mermando la posibilidad de una verdadera procuración e impartición de justicia.

11. Este indicador es más preciso que el de impunidad general, en virtud de que se considera que la mayoría de los homicidios se reporta, es decir que prácticamente no hay cifra negra. Además por la gravedad y afectación que se derivan de este delito, las áreas de investigación en esta materia reciben más recursos para desarrollar su labor.

Gráfica 8

Impunidad directa en homicidio doloso en Jalisco, 2009-2013



Fuente: elaboración propia con base en el CNIJ estatal de INEGI y del SESNSP.

Esto muestra que es necesario impulsar políticas de acceso a la justicia (como incrementar los centros expeditos para recibir denuncias, pues hasta el momento sólo opera uno en toda la zona metropolitana) y corresponder a la denuncia ciudadana con más y mejor capacidad instalada para investigar y esclarecer los delitos y aplicar, en los casos que proceda, mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC).

Pueden tomarse buenas prácticas en el modelo de gestión y de protocolos de investigación de estados como Nuevo León, Baja California, Guanajuato o Chihuahua, en los que la efectividad oscila entre 45% y 55% (base de datos de Jurimetría con base en información de INEGI, 2015). En Nuevo León se han desarrollado modelos de gestión de causas para la investigación de casos con imputado desconocido, que buscan mejorar la investigación criminal, aumentar la capacidad de respuesta efectiva, nutrir y focalizar las acciones de prevención y reducir las tasas de impunidad, principalmente mediante la detección de tendencias y patrones en la conflictividad en determinada área, a través de una mejora en los procesos de captura, sistematización y georreferenciación de la información sobre riesgos, incidentes, delitos y *modus operandi* a través de las denuncias, los reportes policiales homologados, reportes a cabina, reportes al 066 e incluso prensa, adicional a la información de los servicios de inteligencia que se instrumenten.

4. Impulsar una política criminal focalizada

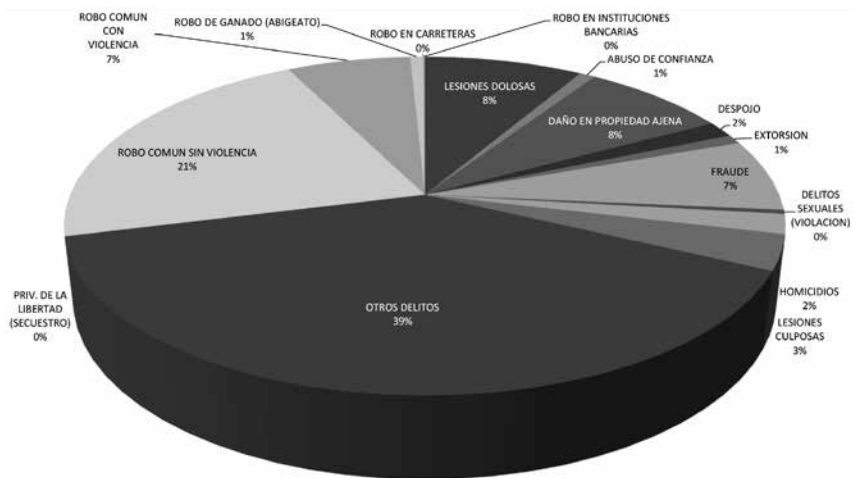
El fenómeno delictivo es muy complejo y se integra con hechos de muy diversa naturaleza y de muy distintos niveles de violencia. Por ello, el desafío de la delincuencia debe conocerse y analizarse en sus diversos segmentos, para emprender diagnósticos particulares, de los que se deriven propuestas y políticas focalizadas, que mejoren la prevención y la efectividad de las políticas de seguridad.

Todos los conflictos penales o delitos deben ser atendidos de acuerdo con sus características específicas. Por ejemplo, no debe abordarse de la misma forma un problema de violencia intrafamiliar, que el robo de un vehículo; ni es posible que dediquemos en Jalisco —como lo hacemos— más recursos al procesamiento de accidentes de tránsito que a la investigación de robo de vehículos.

En la gráfica 9 se presenta la “radiografía” delictiva denunciada en Jalisco en el ámbito de competencia local. Como se puede apreciar, 14.57% de estos ilícitos son los considerados de alto impacto, que consisten en delitos que, por la gravedad de sus efectos y sus altos niveles de violencia, son los que más lastiman a las personas y contribuyen a una percepción de inseguridad y vulnerabilidad en la ciudadanía. En nuestro contexto social y legal estos delitos serían, en la competencia estatal: homicidio intencional, secuestro, violación, robo de vehículo, así como los robos violentos a casa-habitación, negocio, carga pesada, bancos y a personas (vgr. tiene un mayor impacto el robo de 50 pesos con un arma apuntándonos, que el robo electrónico de miles de pesos de nuestra cuenta de banco).

Casi uno de cada tres delitos denunciados (31.64%) corresponden a ilícitos que se han denominado de alta incidencia, como los robos y otros delitos patrimoniales no violentos. Muy significativos (11.98%) son los delitos imprudenciales como homicidios y lesiones no intencionales, así como “daño en propiedad ajena”, derivados en su mayoría de accidentes de tránsito.

Gráfica 9
Incidencia delictiva en Jalisco 2015 según tipo de delito de competencia local



Nota: el dato de 91,577 considera denuncias, querrelas y notificaciones con base en el CNPJ estatal 2015 de INEGI.

Fuente: elaboración propia con base en los datos de incidencia delictiva del SESNSP.

Se registra 8.07% de amenazas y 5% de casos de violencia intrafamiliar. El restante 11% se refiere a delitos menores vinculados a conflictos entre familiares, vecinos, acreedores y deudores; patrones y trabajadores o contrapartes legales en algún proceso judicial, como injurias, golpes leves, violación de depósito o falsedad de declaración. También en esta categoría se incorporan meras declaraciones sobre hechos no delictivos (consignaciones de hecho para dar constancia de una situación o servir de antecedente en algún proceso legal posterior) y otros delitos no violentos.

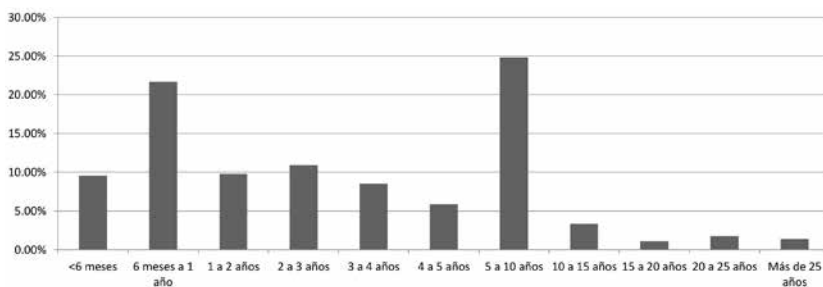
Toda violación a las normas básicas de convivencia debe ser prevenida y combatida por la sociedad, y los conflictos sociales que están atrás de cada reporte deben ser canalizados y, en la medida de lo posible, resueltos por vías institucionales. Esta clasificación de los delitos es muy útil, porque destaca la necesidad de que cada tipo de conflicto social, por su propia naturaleza (incipiente o desbordado; violento o no intencional), requiere medidas de prevención y aten-

ción específicas. En la actualidad, nuestro sistema legal ofrece mecanismos formales de atención de estos conflictos muy rígidos, con pocas variantes, y muy costosos tanto para las personas involucradas como para el Estado y, en general, para la sociedad.

En nuestros días muchos delitos menores que podrían canalizarse a los MASC y que, con la vigencia del NSJP podrían ser objeto de la suspensión del procedimiento a prueba (en los estados en los que ya opera el sistema acusatorio esta figura llega a representar 12% de los procesos concluidos en los juzgados penales), se llevan hasta las últimas instancias: la sentencia penal que genera sobrecriminalización, dejando a personas que delinquen por primera vez con antecedentes penales, e incluso con la experiencia de la prisión preventiva que hará difícil su reinserción en la vida social y económica del país. Este cambio de paradigma implica una agenda de transformación de cada uno de los eslabones del sistema penal jalisciense y ejes transversales de política criminológica.

Gráfica 10

Distribución de las penas según tiempo en prisión 2014



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015, INEGI.

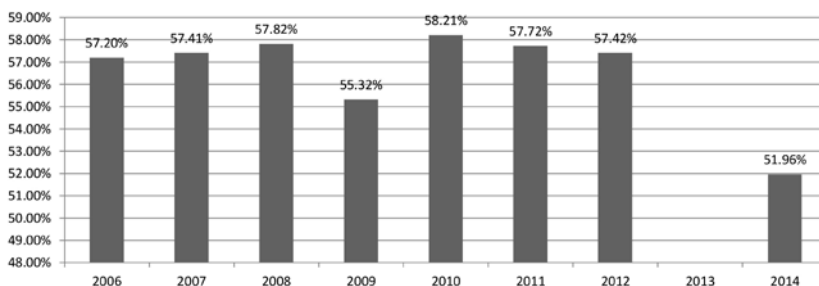
En 2014, de los 3,696 sentenciados, 44.03% fue por el delito de robo, seguido de narcomenudeo con 15.76%, lesiones con 8.79%, homicidio con 5.43% y daño a la propiedad con 5.01% (derivados en su mayoría de accidentes de tránsito).¹² En suma, estos cinco delitos

12. Según datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015, INEGI.

corresponden a casi 80% de las sentencias. De las penas de prisión, 31.28% de menos de un año, 35.11% de uno a menos de cinco años, 24.8% fue de cinco a diez años y 7.61% de 10 años o más (gráfica 10).

Considerando el histórico de las penas de prisión por tres años o menos, se tiene que en Jalisco corresponden a poco más de la mitad de las penas, lo que implica que las personas quedarán con antecedente penal a pesar de haber conmutado la sentencia privativa de libertad por una multa (sanciones menores de dos años) o bien haber recibido un beneficio como suspensión condicionada de la sanción o una prelibertad. Si bien para 2014 se logró disminuir esta proporción, quedando en 51.96%, aún representa una proporción muy importante de las penas (gráfica 11).

Gráfica 11
Porcentaje de penas de prisión de 3 años o menos
en Jalisco 2006-2014



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas judiciales en materia penal (2006-2012) y del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2015.

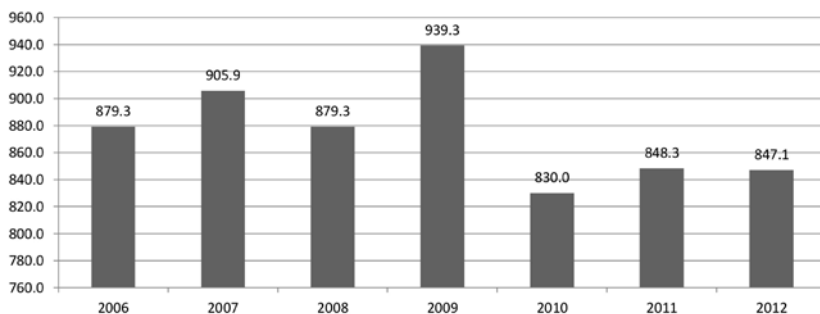
Nota: para el año 2013 Jalisco no reportó la distribución de penas según tiempo en prisión.

Si consideramos la mediana de los días de prisión impuestos en sentencia condenatoria, se tiene que para 2012 en Jalisco fue de 847.1 días, o 2.32 años, es decir, del total de penas que consideraron prisión, la mitad fue de menos de 2.32 años y la otra mitad de un tiempo mayor. Analizando el comportamiento de este indicador en los últimos años, se observa que no ha tenido variaciones muy importantes (gráfica 12). Es decir, no se están dedicando la mayor

parte de los recursos a los delitos que más afectan a las víctimas y más impactan la percepción social de inseguridad.

Gráfica 12

Mediana de días en prisión en las sentencias condenatorias en Jalisco



Fuente: elaboración propia en base en los Cuadernos de Estadísticas Judiciales (2007-2011) y censos nacionales de impartición de justicia (2012 y 2013) de INEGI.

Los indicadores presentados en este apartado permiten contrastar la demanda de servicios de seguridad de la comunidad, los más de dos millones de delitos ocurridos en Jalisco, 33% a mano armada reportados por la Envipe 2015; así, como los más de 90 mil delitos reportados a la autoridad, con la “oferta” o respuesta de las autoridades del sistema penal. Mientras que los delitos que más impactan la percepción de inseguridad, como los delitos violentos y del crimen organizado representan casi 30%, las sanciones penales de más de siete años de prisión (que se corresponden con las conductas más graves y violentas) apenas representa 17% de los casos.

La mediana de las sanciones penales en Jalisco viene decreciendo (gráfica 12) siendo actualmente de 2.3 años de prisión. Más de la mitad de las sanciones son de menos de tres años, que se conmutan por multa o implican de inmediato un beneficio, dejando a personas sentenciadas por delitos menores con antecedentes penales, con pocas expectativas de reinserción en la vida social y con altos costos para el erario (12 mil pesos de averiguación previa, 14 mil de proceso penal y 230 pesos por cada día en prisión). La gran mayoría de estas sanciones penales menores corresponden a robos simples, lesiones

no intencionales y daños en propiedad ajena, estos dos últimos relacionados con accidentes de tránsito (que se podrían canalizarse claramente a los MASC). Esta evidencia ilustra una política criminal mal enfocada y un despilfarro de recursos que no aporta, en estos casos, a incrementar la seguridad y brindar justicia penal de calidad a los jaliscienses.

5. Desarrollar el potencial de la justicia alternativa en materia penal

Analizando los conflictos sociales que reportan las encuestas de victimización así como la incidencia delictiva sí reportada (gráfica 6) y de acuerdo con el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, al menos 35% de la incidencia delictiva de Jalisco sería susceptible de ser canalizada y eventualmente resuelta por los MASC. Por ejemplo, a nivel nacional, 55% de los más de 117 mil asuntos resueltos por MASC correspondieron a casos de amenazas, lesiones culposas y daño en propiedad ajena, que en Jalisco representa 27% de la incidencia delictiva denunciada.

Desafortunadamente, Jalisco es uno de los estados que menos ha aprovechado y desarrollado el potencial de la justicia alternativa, ya que como se puede observar en la tabla 2, los expedientes iniciados en 2014 respecto del 2013 disminuyeron, aunque los expedientes procedentes aumentaron.

Tabla 2
Expedientes de justicia alternativa en la procuraduría de Jalisco

| Años | 2013 | 2014 |
|-------------------------|-------------|-------------|
| Expedientes iniciados | 3,876 | 2,949 |
| Expedientes procedentes | 2,393 | 2,917 |
| Expedientes concluidos | 1,157 | 881 |

Fuente: elaboración propia con base en el apartado de Justicia Alternativa de CNPJ estatal 2014 y 2015 de INEGI.

Considerando los casos tratados en los Centros de Justicia Alternativa del Poder Judicial, se observa un mejor panorama, ya que en los últimos años se ha incrementado el número de solicitudes que se hacen en estos centros y se tienen buenas tasas de efectividad en los casos que logran terminarse mediante convenio respecto del total de los expedientes terminados.

Tabla 3
Solicitudes y expedientes de los Centros de Justicia Alternativa del poder judicial de Jalisco

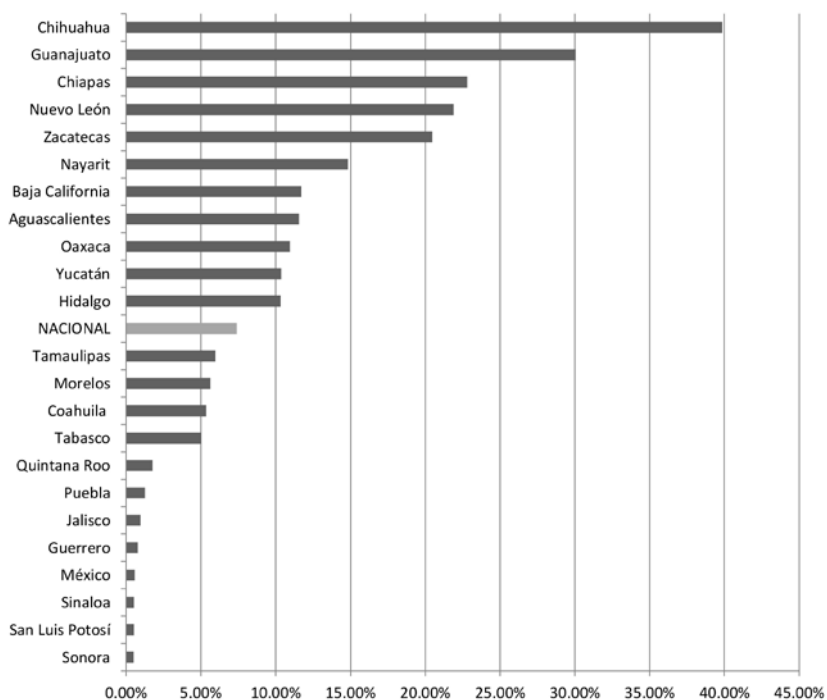
| | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|
| Solicitudes | 747 | 2,773 | 3,863 |
| Solicitudes procedentes | 733 | 2,742 | 3,837 |
| Expedientes terminados | 747 | 2,742 | 2,527 |
| Terminados por convenio | 394 | 1,549 | 2,527 |

Fuente: elaboración propia con base en el apartado de justicia alternativa del CNIJ estatal 2013-2015 de INEGI.

En este tema, Jalisco es una de las entidades que menos ha aprovechado las bondades que puede ofrecer la justicia alternativa, ya que en 2013 del total de asuntos penales ingresados, apenas 0.82% se resolvió por mediación, conciliación o junta restaurativa, situándose como la posición diecinueve de veintidós entidades que reportaron información al respecto; para 2014 este indicador tuvo un ligero aumento, quedando en 0.96% del total de asuntos. Aun comparando el total de casos que concluyeron efectivamente respecto del total que ingresaron a justicia alternativa, se tuvo una tasa de 21.5% en 2013, la segunda más baja respecto a otros estados; en 2014 el porcentaje de efectividad en justicia alternativa fue de 30.2%, y aunque aumentó respecto al año anterior, Jalisco quedó en el fondo de la tabla de veinticuatro entidades que reportaron información al CNPJ estatal (gráfica 13).

Gráfica 13

Porcentaje de asuntos resueltos por justicia alternativa respecto del total de asuntos penales ingresados (ambos sistemas) 2014



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia de INEGI, 2015.

Aquí se podrían implementar los estándares de las buenas prácticas de los centros de justicia alternativa de Baja California, Oaxaca o Nuevo León, en los que se tiene una excelente atención y tiempos de espera de los usuarios de menos de 17 minutos; buenos y efectivos protocolos de sensibilización e invitación a usuarios; 80% de tasa de acuerdo en las sesiones de MASC; más de 85% de cumplimiento de los acuerdos reparatorios; y 95% de satisfacción de usuarios.

En algunas entidades como Oaxaca y Baja California se han documentado buenas prácticas en la materia en sus órganos de MASC obteniendo muy buenos indicadores de efectividad. Por ejemplo, la

efectividad en la convocatoria en Baja California es de 86%, mientras que en Oaxaca fluctúa entre el rango de 65%-90%. El porcentaje de asuntos que se concluyen por acuerdo es 82.22% en Oaxaca y 86% en Baja California; mientras que la tasa de cumplimiento de acuerdos es de 72.5% en Oaxaca y 87% en Baja California (Pacheco, 2016).

Conclusiones y recomendaciones

- El porcentaje de denuncia en Jalisco es muy bajo, y se debe principalmente a causas atribuibles a la autoridad, ya que, entre otras cosas, los trámites para levantar una denuncia ante el Ministerio Público son tardados, largos y difíciles. Resulta necesario, entonces, facilitar el proceso de denuncia e incrementar la oferta a los ciudadanos, a fin de aumentar la confianza de los mismos y con ello disminuir la cifra negra.
- A menudo se violan de los derechos humanos de las víctimas y ofendidos del delito mediante la “revictimización” que sufren al momento de realizar la denuncia. Ante esto, se pueden impulsar buenas prácticas como los modelos de la “ruta de la víctima” y “todos los servicios bajo el mismo techo”; si bien con el Centro de Justicia para las Mujeres se ha dado el primer paso en esta dirección, es necesario extrapolarlo a las demás áreas.
- El abuso de la prisión preventiva como medida cautelar y la falta de focalización de la política criminal, han contribuido a aumentar la tasa de ocupación penitenciaria, ocasionando que los niveles de sobrepoblación en las cárceles del estado sean un foco rojo para la suscitación de conflictos dentro de las prisiones, violando los derechos humanos de las personas en prisión y nulificando la posibilidad de una verdadera reinserción social. Ante esto, la justicia alternativa y los servicios previos al juicio ofrecen un alto potencial para contribuir a la mejora en estos indicadores.
- El corazón de la impunidad se encuentra principalmente en la baja tasa de denuncia y la escasa capacidad de investigación por parte de los ministerios públicos. Es necesario mejorar las condiciones de investigación de los ministerios públicos, pero también de los defensores públicos, para una verdadera procuración de justicia. Se pueden implementar buenas prácticas en la investi-

gación que se han observado en otras entidades, como son los modelos de gestión de causas para la investigación de casos con imputado desconocido.

- El uso de la justicia alternativa aún es precario en el estado, principalmente dentro de la etapa inicial y de investigación, ya que muy pocos asuntos se resuelven por esta vía, aun cuando en Jalisco se podrían resolver una buena proporción de asuntos a través de la aplicación de MASC.

Bibliografía

- Ferrajoli, Luigi (2012, 2ª ed.). Los fundamentos del Instituto de la Defensa Pública. En: Birgin, Haydée y Gherardi, Natalacia (coords.), *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales* (p. 76). México.
- INEGI (2015). *Estadísticas de los derechos humanos en México desde los organismos públicos encargados de su protección y defensa, 2013*. México.
- SNAV (2015). Programa de Atención Integral a Víctimas 2014-2018. Sistema Nacional de Atención a Víctimas, México.
- Pacheco Cuevas, Jaime Oswaldo (2016). *Manual de Implementación del Órgano Especializado en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias*. Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJP de Corte Acusatorio. Castaño Díaz, Héctor Marcos, y Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl (coords.), México, 136 pp.
- Peraza Rosas, Carmen Selene (2016). *Diagnóstico de las defensorías públicas estatales en México*. Comité para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación del NSJP de Corte Acusatorio. Castaños Díaz, Héctor Marcos, y Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl (coords. Ed.), México, 113 pp.
- Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl (2014). *Buenas prácticas en la implementación y operación del nuevo Sistema de Justicia Penal en México*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. México, noviembre, 172 pp. Recuperado de: http://biblioteca.setec.saas.readyportal.net/content/published/1421/Reorganizacion/Buenas%20practicass%20-%20implementacion%20y%20operacion%20del%20Nuevo%20Sistema/rp:attachment/reporte_mejores_practicas_V2.pdf.

Capítulo XXI

Balance y desafíos de la seguridad como política pública en el estado de Jalisco

Marcos Pablo Moloeznik*

Introducción

A partir de 1995, el sistema político del estado de Jalisco experimenta un proceso de alternancia en el poder, con la llegada del Partido Acción Nacional (PAN), responsable de gobernar a esta entidad federativa durante tres periodos de manera consecutiva (1995-2001, 2001-2007 y 2007-2013). A lo largo de los tres sexenios encabezados por gobernadores surgidos de las filas del PAN, la seguridad pública sufrió altibajos, ya que *no se verifica una política consistente en la materia*; antes bien, cada titular del Poder Ejecutivo local le imprime su manera personal de gobernar. En otras palabras, en los dieciocho años que se extienden de 1995 a 2012, *la seguridad pública no es concebida ni recibe tratamiento como política de Estado*, al estar sujeta a los vaivenes político-electorales y, en especial, a los acuerdos político-partidistas, cuando no a los caprichos del gobernador en turno. En este marco, la entonces Procuraduría General de Justicia, la

* Profesor Investigador del Departamento de Estudios Políticos, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara e Investigador Nacional Nivel II, Conacyt, México.

Secretaría de Seguridad Pública y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses se convirtieron en una suerte de agencias de colocaciones de los partidos políticos, particularmente del PAN. Paradójicamente, frente a la mayor presencia de una delincuencia cada vez más organizada y dinámica, se dio un proceso de desprofesionalización de la función de la seguridad pública en Jalisco, que se extiende a los órganos jurisdiccionales, incluyendo el Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Esto, a la luz del dominio de una cultura política basada en el clientelismo y en prácticas autoritarias tradicionales que, lejos de cambiar durante los gobiernos de Acción Nacional, se mantiene incólume y que explica, en parte, la relación entre el poder político y las instituciones que integran el sistema estatal de seguridad pública, incluyendo al policial.

Dicha situación no pasa inadvertida en el imaginario colectivo, al identificarse a la inseguridad pública como el principal problema y preocupación ciudadana, al tiempo que se penaliza en las urnas al PAN que queda relegado a un tercer lugar. De esta manera, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) arriba al poder en el estado de Jalisco, con el reto de obtener resultados socialmente aceptables en el ámbito de la seguridad pública (Moloeznik, 2013).

1. Balance de la seguridad como política pública en el estado de Jalisco

A mitad de la gestión del gobernador constitucional del estado de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz (2013-2018), conviene llevar a cabo un balance de la seguridad como política pública, a partir de la identificación de los siguientes trece *asuntos críticos*:

1.1. Condicionantes de la Federación

Las condicionantes establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública son principalmente los exámenes de control de confianza, la inestabilidad laboral de agentes de Ministerio Público, policías y peritos y la dependencia crítica de los recursos financieros de la Federación, gran parte de los cuales están etiquetados. Esto

le resta iniciativa estratégica y margen de maniobra tanto al Poder Ejecutivo local como a los municipios; situación de subordinación al gobierno central que se reproduce en la relación municipio-estado. En síntesis, la tensión entre el federalismo y el centralismo se hace sentir con todo su peso en materia de seguridad pública, imponiendo condicionantes a las entidades federativas.

Ahora bien, tanto en el discurso político de los tres órdenes de gobierno, como en los programas sectoriales y en las leyes secundarias, en México constantemente se hace referencia a la carrera policial.

Se trata de una *falacia*, porque la estabilidad y seguridad laboral constituye el requisito indispensable para cualquier sistema meritocrático (de carrera), lo que en el caso mexicano no se garantiza tratándose de los siguientes tres colectivos de funcionarios públicos: agentes de Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, de conformidad con lo establecido por el artículo 123, apartado B, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contemplarse la separación de aquellos efectivos que incumplan con lo establecido por el sistema nacional de seguridad pública.

A diferencia de los militares, los marinos y el personal del servicio exterior mexicano, *pende sobre la cabeza de los policías la espada de Damocles*, ya que pueden ser libremente removidos y, aunque dicha separación haya sido injusta, en ningún caso procederá la reinstalación; lo que ha sido refrendado por la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la sazón máxima autoridad jurisdiccional en México.

El lector se encuentra ante uno de los legados de gobiernos anteriores, particularmente del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012): los exámenes masivos de control de confianza al personal de las procuradurías/fiscalías, órganos auxiliares de la justicia (peritos) y cuerpos de seguridad pública. Éstos obligado a las entidades federativas —incluyendo a Jalisco— a crear centros de control de confianza a cargo de la aplicación de una batería de seis exámenes, de los que los resultados del polígrafo suele ser la “reina de las pruebas” y su reprobación motivo suficiente para prescindir del policía.

La deshumanización de dicho proceso puede constatare a partir del testimonio de aquellos funcionarios públicos que han experimentado la vejación del examen poligráfico y de aquellos a quienes simplemente se hace de su conocimiento que no han aprobado y que, por ende, deben salir por la puerta del “jurídico” y por su “liquidación”, sin ofrecer explicación alguna y dando al traste con el derecho al debido proceso, que integra el núcleo duro de los derechos humanos.

Si por un lado, de la mano de los exámenes de control de confianza se conculcan los derechos fundamentales de aquellos hombres y mujeres responsables de velar por la función de la seguridad pública en México, por otro, la irracionalidad de someter a exámenes a más de medio millón de personas en México trae aparejada una dimensión costos insoslayable.

Todo sistema de carrera basado en méritos está integrado por un conjunto de subsistemas, entre los que destaca el régimen disciplinario que, como *ultima ratio*, contempla la separación del funcionario; pero, acompañado por el subsistema de garantías (debido proceso), para que dicho funcionario pueda conocer la acusación que recae sobre su persona y estar también en condiciones de defenderse. No es el caso de México ni de Jalisco, donde a sus funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se los puede expulsar de la institución por el sólo hecho de “incumplir con lo establecido por el sistema nacional de seguridad pública”, lo que guarda correspondencia con el sistema de despojo, caracterizado por la libre remoción del personal al servicio del estado.

De esta manera, el incentivo de la seguridad laboral para aquellos hombres y mujeres que abrazan como proyecto personal de vida la carrera policial, está ausente en México y Jalisco.

En conclusión, paradójicamente en México, incluyendo a Jalisco, se quebrantan los derechos humanos de quienes tienen la obligación de respetarlos y hacerlos respetar en el seno comunitario. Así, la carrera policial una de falacia, es decir, una de las tantas ficciones o simulaciones jurídicas que dominan el escenario mexicano.

1.2. Deterioro del Estado de Derecho

Este deterioro pone en entredicho a los pilares en los que se sustenta, tales como imperio de la ley, equilibrio de poder, legalidad de la administración y respeto por los derechos y libertades fundamentales.

Basta ilustrar la degradación del Estado de Derecho en Jalisco con la creación de la Fiscalía General, cuya gestación se desarrolla entre los días domingo 24 y lunes 25 de febrero de 2013, por Comisiones y por el Pleno del H. Congreso del Estado de Jalisco, al aprobarse la iniciativa de creación de una Fiscalía General presentada por la fracción del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México. Dicho trámite signado por la “urgencia y necesidad”, responde a un acuerdo político-partidista signado por la mayoría de las fuerzas representadas en el Poder Legislativo local.

Dicha iniciativa trae aparejada la fusión de las otrora Procuraduría General de Justicia del Estado de Jalisco y de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Readaptación Social, así como el mando directo sobre todas las policías de la entidad, incluyendo al personal operativo de la Secretaría de Vialidad y Transporte —hoy denominada de Movilidad— del gobierno del estado de Jalisco. Se trata, por tanto, de una reforma estructural, caracterizada por *una concentración de poder en manos de la figura del Fiscal General*.

Así, se da un proceso de excesiva centralización y concentración de funciones, que se erige en una constante histórica en aquellos países cuyo sistema político es totalitario y/o autoritario y el Poder Ejecutivo —a través de una determinada figura— ejerce, a la vez, la función de persecución del delito (procuraduría) y de seguridad y orden público (policías) (Jalisco a Futuro, 2013).

En el caso de Jalisco, se antepone y privilegia la seguridad pública sobre el valor supremo de la justicia, y no se reconoce a la seguridad pública y a las policías como un asunto fundamentalmente de gobernabilidad y, por ende, de liderazgo político, que en el orden federal ejerce el secretario de Gobernación.

Adicionalmente, desconoce las experiencias de otras entidades federativas (Chihuahua, Durango, Michoacán y Nayarit), donde efectivamente se ha adoptado el modelo de fiscalía general, pero

privilegiando el carácter del Ministerio Público como órgano técnico de acusación, en búsqueda de su autonomía.

Por lo tanto, Jalisco va a contracorriente de la tendencia a dotar de autonomía —técnica y presupuestal— al Ministerio Público, en el marco de tránsito hacia un sistema penal acusatorio o adversarial como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A lo que se suma la pérdida de autonomía del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF), al responder su titular al poder en turno; cabe preguntarse, de qué sirvió sustraer el área de Periciales de la entonces Procuraduría General de Justicia, si tras poco más de una década de existencia, el IJCF se convierte en botín del partido gobernante (Moloeznik, 2013).

Pero lo que pone en entredicho la vigencia del Estado de Derecho son las violaciones sistemáticas de los derechos humanos de la ciudadanía.

Hace casi una década y media (Jalisco a Futuro, 1999: 58), ya se advertía sobre la dificultad de:

[...] conseguir el equilibrio entre el respeto escrupuloso de los derechos y las libertades fundamentales y la consecución de resultados por parte de las instituciones encargadas de prevenir y perseguir delitos y conductas antisociales. Así lo demuestra el creciente número de quejas que los ciudadanos interponen ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos por presuntas violaciones a sus derechos humanos.

Jalisco presenta como patología el quebrantamiento sistemático y cotidiano de los derechos humanos. Ejemplo de ello es el abuso de la figura del arraigo, en supuestos casos de delincuencia organizada y la práctica generalizada de la tortura; en especial, tratándose de las actuaciones de la policía investigadora dependiente de la Fiscalía General.

En ese marco, la Comisión Estatal de Derechos Humanos no ha sido capaz de asumir lo que por mandato de ley le corresponde, ni siquiera para poner en marcha medidas cautelares o tutelares ante los perpetradores de la Fiscalía General, que actúan con absoluta impunidad.

1.3. *Dispersión y desequilibrios*

A la luz de la jurisdicción, recursos y capacidades tanto del gobierno del estado como de cada municipio de Jalisco y de la ausencia de una coordinación real en la materia. Así como el sistema nacional de seguridad pública ha fracasado a nivel nacional, Jalisco constituye un reflejo del mismo, al constatarse una dispersión de esfuerzos —cuando no dispendio de recursos—, heterogeneidad de los componentes del sistema estatal de seguridad pública y coordinación incipiente. La mayoría de los municipios jaliscienses no se encuentra en condiciones de garantizar la función de seguridad pública consagrada en los artículos 21 y 115 constitucionales.

En otras palabras, en Jalisco se verifican desbalances que se presentan en los diferentes subsistemas del sistema de seguridad pública, incluyendo a la institución policial. Tratándose de esta última, se hace sentir en aspectos tales como la tasa policial y cobertura, medios y materiales, ingresos y prestaciones sociales, proceso de reclutamiento y selección, de formación y escalafón, de edad promedio, de condiciones de salud física y mental y de niveles de profesionalización, principalmente.

Hace dieciséis años (Jalisco a Futuro, 1999), ya se advertía que:

Muchos funcionarios y servidores públicos a cargo de la conducción policial y ministerial no reúnen los requisitos mínimos para desempeñar su trabajo de manera eficiente ni cuentan con una cultura de diagnóstico, planeación y evaluación seria de la seguridad pública. Por otro lado, persiste la falta de profesionalismo de los cuerpos policiacos, que se pone de manifiesto en la elevada tasa de defunción policial y en el inadecuado desempeño de sus elementos.

En general las corporaciones policiacas acusan desorganización, carencia de capacitación, falta de liderazgo y corrupción. Se trata, por tanto, de problemas de naturaleza cualitativa y estructural, cuya solución reclama estrategias integrales y una adecuada toma de decisiones.

Las debilidades de las corporaciones policiacas son:

- a) Deficiente selección de los aspirantes a los cuerpos de seguridad pública.
- b) Capacitación irregular.
- c) Ausencia de profesionalización.
- d) Nula carrera policial
- e) Bajos salarios.
- f) Corrupción.
- g) Falta de coordinación entre corporaciones.

No obstante los años transcurridos, dicho diagnóstico se mantiene incólume y refleja la falta de interés de los gobernantes por la institución policial —que integra al mayor número de efectivos del sistema de seguridad pública— y la situación de abandono e indefensión que caracteriza a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en Jalisco.

1.4. Liderazgo débil y responsabilidad diluida

Frente a la tradicional delegación del político en quien debería descansar el mando directo y la responsabilidad de la seguridad como política pública, así como la ausencia de perfiles técnicos idóneos en la conducción y mandos. El político opta por dejar en manos de funcionarios subalternos la política y estrategia de la seguridad pública. Jalisco y sus municipios se caracterizan por el déficit de operadores profesionales del sistema de seguridad pública —es decir técnicos—, son incapaces de desarrollar doctrina, protocolos de actuación y, en general, de ejecutar con eficiencia y eficacia las decisiones emanadas de la dimensión política.

1.5. Desvinculación con otras políticas sectoriales

Seguridad como compartimiento estanco, alentado por un enfoque policial reduccionista, que deja de lado la complejidad del fenómeno de la inseguridad y las recomendaciones de organismos internacionales y regionales de apostar por un enfoque multifacético de la seguridad, que contribuya a incorporar medidas de prevención de la violencia y de control de la delincuencia, así como a ocuparse de una amplia gama de problemas tales como la falta de cohesión social, la impunidad y los delitos de alto impacto social. La necesaria integralidad de las políticas sectoriales guarda correspondencia con el compromiso por un estado democrático de derecho, neutralizando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica (Jalisco a Futuro, 2013).

1.6. Subestimación de las energías sociales

Limitadas a la delación y a consejos “ciudadanos” alejados de la sociedad a la que formalmente representan, por su propia composición y ausencia de compromiso real. Tratándose del consejo estatal, su presidente es designado por el gobernador constitucional y, por ende, es funcional a los intereses del titular del Poder Ejecutivo local, en lugar de velar por los de la comunidad. Los modelos de seguridad más exitosos conciben a la ciudadanía como sujeto y objeto de las políticas de seguridad, y hacen hincapié en la corresponsabilidad de la seguridad entre los ciudadanos y el Estado, específicamente en el aspecto de la participación, a la sazón como sujetos de la acción política, regidos por los valores y principios de la democracia.

En el Plan Estatal de Desarrollo de Jalisco, la seguridad se contempla en la dimensión “garantía de derechos y libertad”, integrada por los programas y/o componentes: seguridad ciudadana, justicia y estado de derecho, derechos humanos y protección civil; esto es, a diferencia del gobierno federal —que cuenta con el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia—, Jalisco se caracteriza por la ausencia de un programa *ad hoc* para la prevención del delito.

En este marco, cabe destacar el tradicional divorcio entre los tomadores de decisión y las instituciones de educación superior. El sentido común recomendaría a los tomadores de decisión buscar soluciones creativas y novedosas donde se genera el conocimiento, que es en las universidades, en especial en la Universidad de Guadalajara, por contar con el mayor número de investigadores nacionales y profesores con reconocimiento de perfil deseable por parte de la Subsecretaría de Educación Superior dependiente de la Secretaría de Educación Pública Federal. Sin embargo, persiste el tradicional divorcio entre los conductores del sistema de seguridad pública y las instituciones de educación superior, con el agravante de que la mayoría de aquellos se jactan de haber pasado por las aulas universitarias.

1.7. Concepción reduccionista, reactiva y de naturaleza táctica de la política de seguridad pública

Un estudio pionero ya citado (Jalisco a Futuro, 1999: 57 y 58) destaca que:

Las políticas públicas en materia de seguridad pública *parten de una visión policial de la misma que privilegia a los factores cuantitativos en detrimento de los cualitativos*. Se hace hincapié en el insuficiente número de uniformados, armas y vehículos y se dejan de lado aspectos estratégicos como el liderazgo, el servicio civil de carrera, la autoestima, la imagen social del policía, la calidad del mismo, su formación y especialización. Además, no se lleva a cabo una planeación y evaluación de resultados a partir de la construcción de indicadores objetivos y criterios coherentes de programación de objetivos.

Se trata de una concepción reduccionista de la política en materia de seguridad pública, centrada en la función policial y en el escalón de ejecución, es decir, que gira alrededor de la dimensión táctica.

De ahí el dominio de la función policial de reacción ante hechos consumados, al carecer de información anticipada, por ausencia de un sistema de inteligencia policial. El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como funciones de las instituciones policiales las de prevención, reacción e investigación. En el caso de Jalisco *prima la función reactiva* o de contención que es, precisamente, la que suele caracterizar a la denominada policía criminal, como el más bajo estadio de desarrollo policial, debido a los bajos niveles de profesionalización de la policía estatal y municipal en esta entidad federativa. En contraste, el escenario local es de falta de función preventiva y debilidad de la investigativa; ambas, conviene insistir, por no contar con un sistema de inteligencia policial.

A este reduccionismo policial y privilegio de lo táctico, se suma la tendencia perniciosa a someter las políticas, estrategias e instituciones de seguridad pública a los vaivenes e intereses político-partidistas. Es decir, la seguridad pública se ve como botín de los partidos políticos, lo que —por ejemplo— se ve reflejado en los procesos de selección y nombramiento de los mandos medios y superiores de las Direcciones Generales de Seguridad Pública estatales y municipales, cuyos conductores responden más a la lealtad política que a las capacidades y aptitudes.

De esta manera, la seguridad pública se encuentra lejos de ser concebida como política de Estado, lo táctico se impone sobre lo estratégico y el corto plazo sobre un horizonte temporal de mediano y largo aliento (Moloeznik, 2013).

1.8. La irracionalidad en el diseño y actuación del escalón de ejecución

Incluso en el plano táctico, o escalón de operación, se constata un déficit de conocimientos técnicos y herramientas, así como irracionalidad en el proceso de toma de decisiones y en la ejecución, ante la ausencia de información oportuna y protocolos de actuación.

Tampoco debe soslayarse que gran número de policías estatales y municipales se encuentran destinados a proporcionar vigilancia y protección a actores privados, tales como empresarios y ex funcionarios, en detrimento del despliegue y cobertura que la entidad requiere.

1.9. La ausencia de un sistema de inteligencia criminal

Adicionalmente, en Jalisco no existe un verdadero sistema de inteligencia conformado por subsistemas, que permita obtener información anticipada, principalmente sobre las disposiciones e intenciones de la delincuencia organizada, que siempre va un paso por delante de las autoridades estatales.

Antes bien, la generación de información responde —fundamentalmente— a tres fuentes: a) al programa de denuncia anónima ciudadana, que estimula la delación; b) a las confesiones de los detenidos y arraigados ante las autoridades de la Fiscalía General; y, c) a la cooperación internacional, cuando se comparte información sensible que puede afectar los intereses de terceros Estados, los que precisamente se la proporcionan a sus pares locales. En general, la escasa inteligencia generada es de nivel táctico y de escaso valor, en contraste con un crimen organizado con cada vez mayor presencia y responsable de la comisión de delitos definidos como de alto impacto social (Moloeznik, 2015).

1.10. Modelo policial como asignatura pendiente

El modelo policial tiene dada la existencia de una especie de híbrido que adopta, lisa y llanamente, el patrón militar. Si bien la Ley Suprema de la Nación opta por el modelo civil de policía (artículo 21 constitucional), la tendencia nacional y local es apostar por el modelo de policía militarizada, como Fuerza Única Jalisco y el perfil de fuerza intermedia o de seguridad que adoptan sus pares municipales. El principal efecto del mal llamado “modelo de mando policial único” (en rigor, mando policial único significa sistema policial centralizado, que en el marco del pacto federal y de la figura del municipio libre es inviable en México) que el gobierno central impone a las entidades federativas es optar por el patrón de policía militarizada —antítesis del modelo de policía civil— en la mayoría de los estados de la República, incluyendo a Jalisco. A contracorriente de las tendencias de los países de mayor grado de desarrollo relativo, el gobierno central mexicano así como el local de Jalisco, apuestan por la centralización policial y cuerpos de seguridad pública militarizados, dotados de sistemas de armas de alto poder de fuego y letalidad, alejados de la población a la que se deben.

Por el contrario, las experiencias policiales más exitosas se basan en la descentralización y en la desmilitarización. Por ejemplo, recientemente los propios integrantes de la Guardia Civil Española (fuerza intermedia no deliberante creada por decreto real en diciembre de 1844) salieron a las calles para demandar su homologación con el resto de las fuerzas de seguridad del Estado español, cuyo significado no es otro que su desmilitarización (EFE, 2015): “Miles de guardias civiles y familiares han protagonizado hoy ‘una marea de tricornos’ por las calles de Madrid para exigir la equiparación de sus condiciones laborales con las de los policías, en una manifestación que ha estado marcada por los atentados terroristas de la pasada noche en París”.

La falta de un modelo policial claro tiene un impacto negativo sobre los procesos de reclutamiento y selección (perfiles de ingreso) y formación, los medios (sistema de armas de alto poder de fuego y letalidad), las propias funciones y actuaciones policiales e intangibles tales como la doctrina, los principios de identidad y espíritu de cuerpo, entre otros (Jalisco a Futuro, 2013).

1.11. El quebrantamiento cotidiano de los derechos fundamentales de los agentes de Ministerio Público, peritos y policías

Tampoco deberían soslayarse las pésimas condiciones en las que se desempeñan los responsables de velar por la seguridad pública en Jalisco y sus municipios. Se constatan problemas críticos de salud física y mental, puesto que la mayoría de los policías tienen sobrepeso (obesidad) y padecen problemas de colesterol alto, diabetes, hipertensión y visión, fundamentalmente. Esto significa que los auxiliares de la justicia en la entidad sufren violaciones cotidianas de sus derechos humanos por parte de las propias autoridades y mandos naturales y que, por tanto, lejos están dadas las condiciones deseables para el desempeño policial que la sociedad legítimamente demanda (Jalisco a Futuro, 2013).

Conviene insistir que el golpe de gracia viene dado por el proceso masivo de depuración de agentes de Ministerio Público, policías y peritos, de la mano de los exámenes de control y confianza; se trata de una batería de seis pruebas que, claramente, quebranta el derecho al debido proceso, que forma parte del núcleo duro de los derechos humanos. En otras palabras, de la libre separación o remoción de los efectivos de aquellos tres colectivos de funcionarios públicos, al no garantizarse su permanencia y estabilidad laboral, por lo que no existen condiciones para el desarrollo de una carrera.

Así son conculcados los derechos humanos de los operadores del sistema de seguridad pública, al no garantizarse la seguridad y clima laboral ni desarrollo profesional para quienes abrazan la carrera ministerial, policial y pericial como proyecto personal de vida. La obligatoriedad de someter —cada dos años— a estos tres colectivos de funcionarios públicos a los exámenes de control y confianza, constituye de por sí un proceso de desgaste psicológico al pender sobre su cabeza “la espada de Damocles”, ante la posibilidad de ser separados de la institución, al margen del debido proceso del que carecen por mandato constitucional (artículo 123, B, fracción XIII) e interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1.12. Déficit de profesionalización ministerial, policial y pericial

Dicho déficit es debido al descuido del proceso de reclutamiento y selección, formación y herramientas necesarias para garantizarlo. Esto responde tanto a la dispersión de recursos y esfuerzos, como a la concepción policial reduccionista de la seguridad como política pública que domina el escenario de esta política sectorial y a la ausencia de patrones claros. A esto se suma el abandono y el desinterés tradicional de los tomadores de decisión en materia de seguridad pública, quienes suelen apelar a la delegación de dicha responsabilidad en subalternos carentes de conocimientos técnicos.

1.13. Obsolescencia de medios y materiales

Ésta se presenta precisamente ante la falta de interés por esta política sectorial, no obstante su creciente demanda social, así como por los condicionantes del gobierno central, al decidirse en Ciudad de México sobre la planeación y el ejercicio de los recursos destinados al rubro seguridad pública. De esta manera, los propios operadores del sistema de seguridad pública deben adquirir sus equipos de trabajo, desde los uniformes hasta las municiones de sus armas de cargo.

Todo ello explica la *tendencia a la privatización de la seguridad pública* de la última década, con la emergencia y desarrollo de empresas privadas prestadoras de múltiples servicios en el ámbito de la seguridad, sobre las que el Estado ni siquiera está en condiciones de ejercer una supervisión efectiva; porque, incluso, dicha facultad es prohibida por el marco normativo en vigor, si la empresa de seguridad ejerce sus actividades en dos o más entidades federativas, recayendo en este caso en la Secretaría de Gobernación dicha facultad.

Recapitulando, el lector se encuentra frente a trece asuntos críticos o *focos rojos en materia de seguridad pública* en Jalisco, de cuya atención y resolución dependerá el derrotero a seguir por esta política sectorial.

2. Desafíos de la seguridad como política pública en el estado de Jalisco

Este escenario en el ámbito de la seguridad pública ofrece perspectivas poco halagüeñas. Incluso, tras la primera mitad de la actual gestión del gobierno del PRI en Jalisco, se puede concluir que *el ciudadano se encuentra en una situación de regresión en materia de seguridad pública*; antes bien, prima una concepción de seguridad interior, basada en la preeminencia del uso de la fuerza (incluso letal), en la ley y el orden, en la idea-fuerza de la peligrosidad y en el denominado derecho penal del enemigo, es decir en la reacción/contención, y ante la ausencia de políticas, estrategias y líneas de acción centradas en la prevención y participación ciudadanas.

Además y tal como se pone de relieve en párrafos anteriores, la seguridad pública no se puede entender sin la vigencia plena de los derechos humanos, los que son sistemáticamente quebrantados por los responsables de velar por esta política sectorial en la entidad. Así, la aberrante práctica de la tortura goza de cabal salud, con el conocimiento tanto de las autoridades como del propio organismo protector de los derechos humanos que incumple, de esta manera, con el mandato constitucional y su razón de ser. Esto se explica porque, en los últimos años, el *ombudsman* de Jalisco abandona el papel que le reconoce la Ley Suprema, al someterse a la lógica político-partidista y al cumplimiento de compromisos que desnaturalizan a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la convierten en una institución inoperante, cuando no negligente, pero funcional al poder ejecutivo local.

En otros términos, de lo que se trata es del dominio de una concepción reactiva/punitiva de la seguridad pública, de naturaleza *Estado-céntrica*, cuyas únicas fuentes de información anticipada son el programa de denuncia anónima ciudadana, los flujos proporcionados a través de mecanismos de cooperación por terceros países —especialmente, Estados Unidos— y la obtenida ilegalmente a presuntos delincuentes por medio de tratos crueles, inhumanos y aberrantes (Jalisco a Futuro, 2013).

Todo lo cual, impone a Jalisco y sus municipios desafíos insoslayables que pueden resumirse en las siguientes siete políticas y estrategias de carácter prioritario:

2.1. Ajustar el marco normativo vigente

Incluyendo la necesaria *autonomía financiera*, con el apoyo de los representantes de Jalisco en el H. Congreso de la Unión. En otros términos, reivindicar la naturaleza de “estado libre y soberano” de Jalisco, y poner coto o límites a las imposiciones de la Federación, para garantizar a Jalisco y sus municipios la creatividad e iniciativa estratégica en materia de seguridad pública.

Adicionalmente, se debe reformar la Ley Suprema de la Nación, con el objeto de colocar a los agentes de Ministerio Público, policías y peritos en el mismo plano que los militares, marinos y personal del servicio exterior mexicano; esto es, reconocerles la estabilidad y seguridad laboral así como el derecho al debido proceso en caso de presentarse su posible separación. La consagración normativa del sistema meritocrático permitiría diseñar y desarrollar el necesario escalafón y la carrera en cada uno de estos tres colectivos de funcionarios públicos integrantes del sistema de seguridad pública (Moloznik, 2015).

Asimismo, permitir que Jalisco —al igual que sus pares— esté facultado para ejercer supervisión sobre aquellas empresas privadas de seguridad dadas de alta en dos o más entidades federativas y cuyo control está reservado a la Federación a través de la Secretaría de Gobernación.

2.2. Diseñar, ejecutar y evaluar una verdadera política de seguridad pública con visión estratégica

Que no puede entenderse sin la vigencia plena de los derechos humanos y el respeto irrestricto del principio de legalidad por parte de las autoridades y funcionarios públicos. La visión estratégica sólo puede emanar del más alto nivel de conducción política, por lo que el gobernador —y los presidentes municipales, en su caso— debería asumir la conducción directa y responsabilidad política de esta política sectorial; a través de un liderazgo efectivo, a partir de la inte-

gración de equipos de trabajo (dimensión técnica) con un enfoque dinámico de reducción de la violencia y la delincuencia (recuperar la iniciativa estratégica), mediante la planeación consciente y deliberada, la ejecución efectiva de las órdenes y directivas, la evaluación de los procesos y resultados, y la rendición de cuentas. Para lo cual, sería recomendable incorporar la práctica del COMPSTAT (*COM-Plaint STATistics*) y el uso tanto de sistemas de información geográfica como de inteligencia policial (Moloeznik, 2013).

2.3. Aplicar el principio de subsidiariedad en materia de seguridad pública

Cuyo significado es que el gobierno del estado debería asumir directamente la función de seguridad pública en la mayoría de los municipios de Jalisco, que carecen de los recursos (financieros, materiales y humanos) mínimos para garantizar el derecho a la seguridad de sus ciudadanos. En principio, y a partir de un estudio de riesgo, se deberían establecer bases fijas de *Fuerza Única Jalisco* en determinadas regiones; a la luz de las estadísticas oficiales, sería recomendable comenzar con programas piloto en la Ciénega y el Norte del estado. La presencia permanente de la policía estatal permitiría ejercer un control territorial efectivo, obtener información para alimentar el necesario sistema de inteligencia policial y recuperar, paulatinamente, la confianza ciudadana en sus autoridades.

2.4. Apostar por la prevención en detrimento de la reacción

Esto es, cambiar de paradigma y transitar hacia una *política de prevención integral*. De donde resulta necesario establecer una relación sinérgica entre prevención integral y política social, para incluir como una dimensión central la transversalidad de las políticas de prevención, a fin de concebirlas y estrecharlas en el marco más amplio de las políticas de seguridad. Ello permitiría una mayor atención a los factores precursores, así como a las condiciones que favorecen que la delincuencia —y en especial la violencia— se detone, generalice y profundice.

2.5. Reformar radicalmente la estructura y organización (institucional) de esta política sectorial

Que, entre otros aspectos, debería contemplar la desaparición de la Fiscalía General, con la consiguiente consagración de un órgano técnico *autónomo* de persecución del delito y un proceso de *reforma policial* a partir de la opción por un modelo de funcionario encargado de hacer cumplir la ley cercano al ciudadano orientado a la prevención y de policía científica, destinada a la resolución de delitos y conductas antisociales;

Esto, sin perder de vista que, en palabras de un reconocido experto:

La *reforma policial* constituye un proceso institucional tendiente a reestructurar doctrinaria, orgánica y funcionalmente las instituciones policiales a los fines de conformar *nuevas policías* estrictamente ajustadas al principio democrático de protección ciudadana ante agresiones, violencias y delitos lesivos de los derechos y las libertades de las personas y de hacerlo con eficacia y eficiencia. [...] reformar la policía supone reformar la política o, más bien, reestructurar las modalidades tradicionales de vinculación establecidas entre las dirigencias políticas [...] y, más específicamente, las autoridades gubernamentales, por un lado, y la institución policial, por el otro (Saín, 2010: 19 y 79)

2.6. Dignificar a los miembros de la institución policial (plataforma humana)

Mediante incentivos tales como el sistema de carrera policial, horarios de ocho horas, prestaciones acordes al riesgo de la función policial, asesoría letrada y apoyo psicológico e institucional (plataforma humana); en definitiva, *reconocimiento político de los policías y su accionar*, a tenor de lo establecido en Ley Federal del Trabajo.

La dignificación del personal policial tendría dos componentes: la profesionalización y la modernización de medios y equipos. Aquella significa certificar al personal encuadrado mediante cursos de formación básica, intermedia y avanzada en una academia policial única en la entidad, generar protocolos de actuación y capacitar a los policías en el sistema penal acusatorio. Y, adicionalmente, crear y desarrollar el Instituto Superior de Formación Policial, como escuela de mandos por excelencia y factor contribuyente a la estanda-

rización y generación de doctrina policial y principios de identidad y espíritu de cuerpo. Mientras que la modernización de los medios y materiales alcanzaría a los sistemas de armas, transporte, cómputo y comunicaciones (plataforma tecnológica).

En síntesis, invertir en una política de prevención integral y en una reforma policial tendría como significado apostar por los intangibles, tales como liderazgo, pensamiento estratégico y doctrina, carrera administrativa, vinculación y alianza estratégica con las universidades.

2.7. Desarrollar una perspectiva y abordaje metropolitano para la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)

Bajo la idea-fuerza de *problemas comunes, soluciones comunes*, lo que impone *crear una policía metropolitana*, mediante la fusión/articulación de los cuerpos de seguridad pública municipales en una sola corporación metropolitana, a través de la estandarización escalonada y al alza de los efectivos encuadrados. A la vez que optar por el modelo de policía comunitaria o de proximidad para la policía municipal, a la luz de buenas prácticas comparadas; lo que trae aparejada la necesaria reconversión profesional, para que el policía sea un *protector social*.

En este marco, es importante referir que en Jalisco se impone la definición de una nueva política de prevención integral que aborde aquellos aspectos, actores clave o contextos que intervienen en el desarrollo de los seres humanos, con el propósito de elevar la calidad de vida, reducir o atenuar los factores de riesgo y fortalecer los de contención, mediante el diseño e implementación de políticas y programas públicos y privados, sociales y civiles. Desde este enfoque, la prevención integral no se reduce a proporcionar información, ni a desarrollar infraestructura para atender posibles desastres. Por ello, es fundamental promover el desarrollo de *la inteligencia social preventiva*, entendida como la reorientación de la prevención hacia el análisis prospectivo, para anticiparse a las situaciones que generan condiciones de violencia e ingobernabilidad. Se trata de un *análisis holístico y participativo* que reconoce las múltiples dimensiones presentes en las realidades sociales y la necesidad de concurrencia de

los sectores público, privado y social como parte de las soluciones a las condiciones precursoras de las violencias y la delincuencia.

Esto es, la prevención integral constituye un componente de la política de seguridad y las políticas sociales, que buscan impulsar la participación coordinada de las instituciones públicas y privadas, así como de los actores sociales para anticiparse y modificar —intervención temprana— las dinámicas sociales que generan contextos de violencia y que conducen a la violación sistemática de los derechos de los ciudadanos y generan procesos de desintegración social y, con ello, aminorar el nivel de riesgo de que ocurran. De ahí que se vuelva crucial el impulso de intervenciones sociales de carácter integral, que en el corto, mediano y largo plazo, permitan recuperar la seguridad, mejorar los niveles de bienestar, promover una cultura de paz, impulsar la participación ciudadana y fortalecer la cohesión social (Moloeznik y Suárez de Garay, 2012).

Reflexión final

En conclusión, los desafíos actuales de la seguridad como política pública en Jalisco y sus municipios son clave, ya que de su tratamiento dependerá la suerte que corra el estado de derecho y la democracia en la entidad; el lector se encuentra ante un *punto de inflexión* que, en gran medida, responde a lo que haga o deje de hacer el Poder Ejecutivo en el ámbito de la seguridad. De lo que se trata, en síntesis, es de superar la alternancia política, para encontrar el derrotero de una verdadera transición a la democracia en Jalisco y la seguridad pública como función indelegable del Estado.

Referencias

- Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (1999). *Jalisco a futuro. Construyendo el porvenir 1999-2005*. Universidad de Guadalajara.
- Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (2013). *Jalisco a futuro 2012-2032 (Construyendo el porvenir)*. “Seguridad pública y justicia”, volumen 6, Universidad de Guadalajara. En especial: Moloeznik Gruer, Marcos Pablo, Seguridad pública, pp. 15-63.

- Coparmex (2015). Centro de Estudios Económicos del Sector Privado. *La inseguridad pública en México*. Recuperado de: <http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/sep02/b.htm>.
- EFE (2015). La “marea de tricornos” toma la calle para exigir más derechos laborales. Madrid, sábado 14 de noviembre de 2015.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2015). “Aproximación a la seguridad como política pública en el Estado de Jalisco”. En: Pineda Ortega, Pablo Alberto (Coordinador), *Cuestiones sociales y políticas*, Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara/ Prometeo Ediciones, Colección Políticas Públicas y Gobierno, pp. 347-370.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2013). “Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco”. En: Munguía Cardona, José Luis, Cantero Pacheco, Cynthia Patricia y Ruíz Sánchez, Rosana (Coordinadores), *Simposio retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco Memorias*, LX Legislatura del Estado de Jalisco, Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara e ITEI, pp. 121-150.
- Moloeznik, Marcos Pablo y Suárez de Garay, María Eugenia (2012). “Nuevas políticas públicas en materia de seguridad”. En: Valdez Zepeda, Andrés, Borrayo Rodríguez, Carmen Leticia y de León Arias, Adrián (coordinadores), *Nueva agenda pública para Jalisco*, Universidad de Guadalajara, Prometeo Editores, pp. 23-53.
- Saín, Marcelo Fabián (2010). *Reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Policía de Seguridad Aeroportuaria/ Prometeo Libros, Buenos Aires.

5

Federación-Jalisco en el marco de la seguridad nacional

Capítulo XXII

Jalisco en la escena del tráfico de drogas

*Carlos Antonio Flores Pérez**

El presente capítulo pretende ofrecer una visión panorámica del tráfico de drogas en el estado de Jalisco, su evolución, características, principales zonas de afectación y escenarios de riesgo.

1. Jalisco: información básica

Jalisco se encuentra ubicado en el occidente del país. La entidad está integrada por 125 municipios. En el Censo 2010 reportó 7'350,682 habitantes, que se concentran principalmente en la zona conurbada de Guadalajara (4'498,514 en nueve municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán y Zapotlanejo), que constituye así la segunda área metropolitana más poblada del país y el tercer núcleo económico de México.¹ En 2013, Jalisco

* Profesor-Investigador Titular, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Correo electrónico: cflores@ciesas.edu.mx.

1. Recuperado de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/componentes/mapa/default.aspx>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.

aportó 6.4% del PIB nacional,² con una economía basada fundamentalmente en el sector terciario (65.07% de aportación al PIB estatal).³

Posee un grado promedio de escolaridad ligeramente superior al nacional (9.1 frente a 9.0) y un índice de analfabetismo menor al del país (3.6% frente a 6.0%).⁴ No obstante, cuenta también con una tasa de desocupación superior a la nacional (5.1 frente a 4.5), con una población económicamente activa de 3'541,923 personas de la que 186,858 se encuentra desocupada y otros 126,961 están ocupados pero no perciben pago alguno por sus actividades.

En lo referente a sus condiciones de seguridad, la tasa de homicidios se ha triplicado virtualmente desde 2007, siendo de 6 por cada 100,000 habitantes en ese año, y de 20 (2011 y 2012) y 19 en 2013.⁵ Este incremento cuantitativo significó que en 2007 la cifra de homicidios en el estado fuera de 445, mientras que en 2011 llegara a 1,529; a 1,560 en 2012 y a 1,491 en 2013.⁶

Este considerable incremento parece tener alguna relación con el aumento de actividades delictivas en la entidad. De acuerdo con cifras de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2015, la tasa de victimización en Jalisco era ligeramente superior a la nacional en 2010 (24,454 frente a 23,993) y 2011 (25,505 frente a 24,317), pero en los dos siguientes años la bre-

-
2. Recuperado de: <http://www.economia.gob.mx/delegaciones-de-la-se/estatales/jalisco#>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.
 3. En el sector terciario, 65.07% de aporte al PIB estatal se distribuye en 24.05% generado por comercios, restaurantes y hoteles; 9.26% derivados de actividad de transporte e información en medios masivos; 12.97% de servicios financieros e inmobiliarios; 8.13% de servicios educativos y médicos 3.36% de actividades de gobierno y 7.30% de otros servicios profesionales, de esparcimiento y actividades de apoyo a la gestión administrativa privada. En siguiente lugar en importancia se ubica el sector secundario (29.34%), con minas (0.31%); construcción y electricidad, agua y gas (6.44%); industrias manufactureras (22.59%). Finalmente, el sector primario aporta 5.59% del PIB estatal a partir de actividades de agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza. Recuperado de: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/Jal/Economia/default.aspx?tema=ME&e=14>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.
 4. Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Educación Pública. Principales cifras, ciclo escolar 2013-2014. Recuperado de: <http://www.economia.gob.mx/delegaciones-de-la-se/estatales/jalisco#>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.
 5. INEGI, Boletín de Prensa 276/15, 20 de julio de 2015. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_07_4.pdf. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.
 6. *Idem*.

cha se incrementó de manera significativa (31,861 frente a 27,337 en 2012; 33,029 ante 28,224 en 2013 y 31,375 frente a 28,200 en 2014).

Según la misma fuente, la tasa de delitos cometidos en la entidad durante esos años muestra también un incremento importante. Entre 2010 y 2012 aumentó en más de 50%, pues pasó de 32,980 por cada 100 mil habitantes en el primero de esos años, a 49,083. En el último caso, este valor muestra una proporción significativamente mayor a la tasa nacional, que de suyo ya manifestaba también una tendencia creciente, pero que en ese año fue de sólo de 35,139. En los años siguientes esta tasa se redujo frente al valor alcanzado en 2012, en el estado de Jalisco, mientras que la tasa nacional continuó aumentando. De cualquier manera, aun con valores inferiores a los de 2012, la tasa de delitos en Jalisco continuó siendo mayor a la media nacional.

En 2014, según el mismo documento fuente, sólo se habrían denunciado en Jalisco 9.3% de los delitos, cifra inferior a la alcanzada en 2013: 10.7%. De ellos, nuevamente en 2014, sólo 5.2% condujeron a la apertura de una averiguación previa, valor menor al alcanzado un año antes de 6.7%. En dichas condiciones, en esta entidad la cantidad de delitos no denunciados alcanzó 90.6% en 2014. Estos números contrastan con sus equivalentes en las respectivas medias nacionales, donde la proporción fue de 10.7% de delitos denunciados y 67.5% de los cuales derivaron en una averiguación previa. La cifra negra (delitos presuntamente ocurridos pero no manifestados ni denunciados) para Jalisco fue calculada en 2014 en 94.8, valor superior al año previo calculado para la entidad (93.3) y a la media nacional (93.8 en 2013 y 92.8 en 2014), de acuerdo con los datos aportados por la Envipe 2015.

Todo lo anterior permite apreciar una situación de erosión de las condiciones de seguridad en el estado, que en los últimos años se han visto afectadas por las operaciones de la delincuencia organizada, en especial aquella dedicada al tráfico de drogas, que si bien se ha arraigado por varias décadas en la entidad, parece haber repuntado en los últimos años. A continuación se proporciona una semblanza general de la evolución de este fenómeno en el estado.

2. El narcotráfico en Jalisco

2.1. Antecedentes

Los municipios donde se concentra la operación del narcotráfico en la entidad son principalmente: Cuautitlán de García Barragán, Guadalajara, Jalostotitlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jilotlán de los Dolores, Lagos de Moreno, Mazamitla, Pihuamo, Puerto Vallarta, San Juan de los Lagos, Tamazula, Tecalitlán, Teocaltiche, Tepatitlán de Morelos, Tizapán el Alto, Tlajomulco de Zúñiga, Tomatlán, Tuxpan, Yahualica de González Gallo, Zapopan y Zapotiltic.

El gobierno mexicano no proporciona públicamente los resultados de erradicaciones e incautaciones periódicas de drogas psicoactivas en cada entidad federativa, pero sus instituciones sí llevan un registro periódico semejante. La limitación para obtener oficialmente semejante información obliga a emplear datos que, si bien no son actuales, permiten apreciar la dimensión del fenómeno en cada una de ellas. De acuerdo con la información que apareció publicada en el sitio *Wikileaks*, entre el 1° de diciembre de 2006 y el 4 de noviembre de 2010, en Jalisco se erradicaron 2,644.31 has cultivadas con mariguana, cifra superior a la de Nayarit, Sonora, e incluso Guerrero; se incautaron 216 kg de cocaína, 226,851 kg de marihuana, 53.9 kg de goma de opio, 3,708.59 kg de metanfetamina (el tercer lugar nacional después de Michoacán y Sinaloa), 730 U.I. de MDMA (éxtasis); 7'238,684 U.I. de psicotrópicos y 495.32 kg de pseudoefedrina y 2'284,000 U.I. de la misma sustancia. En ese periodo, en Jalisco fueron destruidos 77 laboratorios dedicados a la producción de drogas sintéticas, la segunda cifra más alta, sólo por debajo de Michoacán.⁷

En Jalisco, el tráfico de drogas debe considerarse en al menos dos ejes: a) la operación del tráfico de drogas y b) la integración del capital ilícito en la economía. En el primer caso, la entidad evidencia históricamente una producción considerable de drogas psicoactivas

7. Procuraduría General de la República (2010), *Esfuerzo Nacional* 1 de diciembre de 2006-4 de noviembre de 2010. El documento posee información del Sistema Estadístico Uniforme para el Análisis de la Delincuencia (Seunad). Recuperado de: https://wikileaks.org/gifiles/attach/118/118591_SEMANAL_AL_4_DE_NOVIEMBRE_2010_ED_05NOV2010.pdf. Fecha de consulta: 24 de noviembre de 2015.

—tradicionalmente a partir de cultivos ilícitos, pero desde hace algunos años también de drogas sintéticas—, que tiene lugar fundamentalmente en las zonas rurales de la entidad. En este sentido, la interrelación con el tráfico que se produce y circula desde el estado de Michoacán ha sido tradicionalmente muy relevante, de manera que las principales organizaciones delictivas de uno y otro estado suelen tener intereses estratégicos para su negocio en la entidad vecina, hecho que en determinadas condiciones se traduce en escenarios de confrontación y violencia.

En el segundo eje, el potencial que un área con la complejidad de infraestructura comercial, financiera y de comunicaciones de la zona urbana de Guadalajara resulta especialmente atractiva para el lavado de dinero, sea como eslabón en operaciones complejas de estratificación de actividades comerciales y financieras de fachada, previas a su final integración en otros lugares del mundo, o bien, como destino final para su integración en la economía formal nacional.⁸

La entidad ha sido uno de los puntos preferentes de asentamiento y operación de las grandes organizaciones del tráfico de drogas, por lo menos desde mediados de los años setenta. En Jalisco se refugiaron varios narcotraficantes sinaloenses de relevancia, a partir de esa época y como consecuencia del despliegue militar conocido como Operación Cóndor, en Sinaloa, Chihuahua y Durango,⁹ que favoreció una diáspora de actores asentados en esos estados y su rearticulación para continuar sus operaciones —e incluso escalarlas en magnitud y complejidad— mientras permanecían en la Zona Metropolitana de Guadalajara. En el estado habitaron personajes como Miguel Ángel Félix Gallardo, Ernesto Fonseca Carrillo, Rafael Caro Quintero y Manuel Salcido Uzueta, por mencionar a algunos de los más relevantes de la década de los años ochenta.

La Zona Metropolitana de Guadalajara les ofrecía beneficios considerables en comparación con las diversas localidades de su entidad de origen, Sinaloa. El hecho de que esta zona metropolitana se

8. Sobre estas etapas en la actividad del lavado de dinero, véase: Madinger, John (2012), *Money Laundering. A Guide for Criminal Investigators*, CRC Press Taylor and Francis Group, United States, pp. 7-10.

9. Astorga, Luis (2001), "The limits of anti-drug policy in Mexico", *International Social Science Journal*, vol. 53, núm. 169, p. 429.

encuentre entre las tres de mayor importancia demográfica y económica en el país les facilitó a estos grupos la posibilidad de desarrollar amplias actividades de lavado de activos, concretar operaciones de sus negocios ilícitos y pasar relativamente inadvertidos entre su población.

Traficantes sinaloenses, como Miguel Ángel Félix Gallardo, Ernesto Fonseca Carrillo y Rafael Caro Quintero encabezaron una organización delictiva que fue identificada coloquialmente por los medios de comunicación como Cártel de Jalisco, aunque esa etiqueta mediática resulta poco esclarecedora, pues se trata de una red criminal que tuvo su origen en Sinaloa, que se ha rearticulado bajo distintos liderazgos y alianzas en los años siguientes, integrada fundamentalmente por oriundos de esa entidad, pero que desde entonces mantiene intereses estratégicos en Jalisco, vinculada con actores delictivos e institucionales locales.

Por ejemplo, en los años noventa, la organización de Juárez, encabezada por el sinaloense Amado Carrillo Fuentes, tuvo también amplia presencia en el estado. Una sub-red criminal de esta organización, que con el tiempo habría de ser identificada como el Cártel de Sinaloa, tenía también intereses en Jalisco. Figuras criminales como Ignacio Coronel Villarreal, Héctor Palma Salazar y el propio Joaquín Guzmán Loera tenían amplia presencia en la entidad desde esa época.

También estuvo presente la organización de los hermanos Arellano Félix, quienes vivieron parte de su adolescencia en Guadalajara y, en los años noventa, tenían en esa ciudad un centro de operaciones importantes para sus actividades delictivas. Hechos de violencia relacionados con la disputa que sostenían en contra de la organización de Juárez, encabezada por Amado Carrillo Fuentes, tuvieron lugar en el atentado en la discoteca *Christine*, en Puerto Vallarta, Jalisco, donde la organización de éste intentó ejecutar a Ramón y a Francisco Javier Arellano; así como en el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, en 1993, en Guadalajara, en un intento para asesinar a Joaquín Guzmán Loera, entonces asociado con la organización de Carrillo Fuentes.¹⁰

10. Blancornelas, Jesús (2002). *El cártel*, De Bolsillo, México, pp. 121-122 y 195-196.

A mediados de los años 2000, la organización que tenía mayor presencia en la entidad era el Cártel de Sinaloa, a través de Ignacio Coronel Villarreal, asociado de Joaquín *El Chapo* Guzmán y de Ismael *El Mayo* Zambada García. En la región de Los Altos, operaba Mario González Gutiérrez, allegado a Joaquín Guzmán Loera, cuyo hijo, Mario González Martínez, fue detenido en mayo de 2009, en el municipio de Teocaltiche.¹¹

En el sur del estado y municipios colindantes con Michoacán operaban también grupos asociados a Ignacio *Nacho* Coronel Villarreal, dedicados a la producción de drogas sintéticas. También tenían presencia individuos pertenecientes a la organización Amezcua Contreras, que se dedicaba a la producción de este tipo de sustancias y aparentemente se habrían aliado después a la organización de Sinaloa.

Asimismo, se asentaron temporalmente en la región grupos relacionados con la organización del Milenio, de la familia Valencia, que utilizaron territorio jalisciense como zona de refugio en la confrontación que sostenían en Michoacán contra la alianza Familia Michoacana-Los Zetas (cuando estos aún estaban integrados con el Cártel del Golfo) y, tiempo después, contra la escisión derivada de esta organización y reconvertida en Caballeros Templarios. En los últimos diez años, y como producto de estos reacomodos y nuevas alianzas, en Jalisco se han presentado operaciones punitivas de organizaciones externas al estado con el fin de diezmar a liderazgos delictivos asentados en ellos. Estos hechos han tenido lugar principalmente en los municipios limítrofes con Michoacán.

La muerte de Ignacio Coronel Villarreal, ocurrida en Zapopan, Jalisco, el 29 de julio de 2010, dio paso a un reacomodo de la escena regional del tráfico de drogas. Con la pérdida del eslabón que vinculaba a varios de los traficantes locales con el Cártel de Sinaloa, su organización se fracturó y, según versiones periodísticas, algunos de los líderes que operaban en la región y que ya tenían una presencia relevante desde mediados de los años 2000 en la disputa por Michoacán, aliados con la familia Valencia, un grupo denominado Anti-zetas y el ya mencionado Cártel de Sinaloa, se aliaron para con-

11. *La Jornada* (2009). “Capturan en Teocaltiche, Jalisco, a 5 integrantes del *cártel* de Sinaloa”, 16 de mayo. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/16/politica/015n1pol>.

formar una nueva organización ahora auto-designada Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG).¹²

Ese fue el caso, por ejemplo, de Nemesio *El Mencho* Ocegüera Cervantes, quien aparece como líder formal de esta organización, junto con el ya detenido Abigael *El Cuini* González Valencia.¹³ Un punto a determinar es la relación que pueda mantenerse entre esta organización y la generación repentina de fuerzas de autodefensa que tuvo lugar recientemente en Michoacán, pues en estas últimas confluyen personajes que, según apunta diversa información, habrían estado en algún momento ligados a los anteriores en su disputa contra la Familia Michoacana y los Zetas, en un primer momento, y en contra de los Caballeros Templarios, después. Es el caso, por ejemplo, de Juan José *El Abuelo* Farías Álvarez y Luis Antonio *El Americano* Torres.¹⁴

2.2. Las redes de protección institucional

La operación en gran escala de grupos dedicados al tráfico de drogas ilegales en la entidad no puede entenderse sin tener en consideración la presencia de redes de protección institucional que les han garantizado impunidad, según parece derivarse de evidencias múltiples que han surgido a la luz en diversas ocasiones a lo largo de las últimas décadas.

En 1998, el ex gobernador Flavio Romero de Velasco, quien encabezó el ejecutivo local entre 1977 y 1983,¹⁵ fue sentenciado por participar en operaciones de lavado de dinero perteneciente al Cártel de Juárez.¹⁶ La sobrina del ex gobernador Guillermo Cosío Vidaurri

12. *El Sur Periódico de Guerrero* (2012), “Vinculan a el 85 con la matanza de 35 presuntos Zetas en Veracruz”, 13 de marzo. Recuperado de: <http://suracapulco.mx/archivoelsur/archivos/9780>.

13. *El Financiero* (2015), “Los Cuinis, cerebro económico del narco en Jalisco, afirma la DEA”, 5 de mayo. Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/los-cuinis-cerebro-economico-del-narco-en-jalisco-afirma-la-dea.html>.

14. *Revolución Tres Punto Cero* (2014), ““El Mencho”, el narco que desea Michoacán”, 13 de marzo. Recuperado de: <http://revoluciontrespuntocero.com/el-mencho-el-narco-que-desea-a-michoacan/>.

15. Camp, Roderic Ai (2011), *Mexican Political Biographies 1935-2009, Fourth Edition*, Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies-University of Texas in Austin, USA.

16. PGR, Boletín 025/98, 24 de enero de 1998.

(1989-1992)¹⁷ estuvo ligada sentimentalmente al narcotraficante Rafael Caro Quintero, quien residía en Guadalajara a mediados de los años ochenta y quien aparentemente tenía buenas relaciones con el político jalisciense.¹⁸ A Rubén Zuno Arce, integrante de una familia política de abolengo en la entidad, lo detuvo la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA, por sus siglas en inglés) por su involucramiento en la ejecución del agente Enrique Camarena Salazar, acaecido el 7 de febrero de 1985, siendo sentenciado culpable en marzo de 1993.¹⁹ En esos mismos hechos, las autoridades estadounidenses relacionaron al ex gobernador y ex Procurador General de la República, Enrique Álvarez del Castillo, prominente jalisciense.²⁰ El asesinato del agente Camarena sacó a la luz las amplias redes de protección con que contaban, a mediados de los años ochenta, la organización criminal integrada por Rafael Caro Quintero, Ernesto Fonseca Carrillo y Miguel Ángel Félix Gallardo, que operaba desde Jalisco y que incluía numerosos comandantes de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Policía Judicial Federal (PJF).²¹

El general Jesús Gutiérrez Rebollo fue comandante de la V Región Militar en Guadalajara, Jalisco. Gutiérrez Rebollo había permanecido en la misma posición durante siete años, desde el 30 de diciembre de 1989, hasta su nombramiento como titular del Instituto Nacional de Combate a las Drogas (INCD) de la Procuraduría General de la República (PGR), a principios de diciembre de 1996. Según diversas fuentes, desde semejantes posiciones brindó protección a la organización de Amado Carrillo y a la de Héctor Palma Salazar y Joaquín Guzmán Loera.²²

17. Camp, ídem.

18. *Proceso* (1988), “¿Qué buscan, qué quieren, qué ocultan?” 23 de abril.

19. *Proceso* (1989), “Si sale algo en contra de Zuno Arce en Estados Unidos “Qué Quemada”: el juez Hernández”, 23 de diciembre.

20. *Proceso* (1993), “Tras de la sentencia a Zuno, buscarán extradiciones o secuestros”, 27 de marzo.

21. Flores Pérez, Carlos Antonio (2009), *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, CIESAS, México, pp. 190-192.

22. Flores Pérez, *El Estado en crisis...*, pp. 205, 210, 222. Véase: *Reforma* (1996). “Discreto y recio”, 4 de diciembre de 1996. Sobre su detención, véase: *Reforma* (1997). “Cae general por narco”, 19 de febrero.

Aparentemente, los problemas de corrupción institucional asociados al tráfico de drogas se habrían mantenido en Jalisco, sin importar los cambios en el partido que ha ejercido el gobierno del estado. A mediados de la década de 1990, dos grandes organizaciones dedicadas al tráfico de drogas que tenían presencia e intereses estratégicos para su negocio ilícito en Jalisco, mantuvieron una confrontación importante, amparados por sus respectivas redes de protección institucional, según se verá a continuación.

En febrero de 1995, el ex alcalde panista de Ciudad Guzmán, Jalisco, Alberto Cárdenas Jiménez fue declarado gobernador electo de Jalisco.²³ Sin cumplirse aún tres meses del inicio de la nueva administración estatal, en el penal estatal ubicado en Puente Grande estalló un motín. Según información que proporcionó el gobernador Cárdenas, el motín habría sido el resultado de la interrupción del flujo de drogas que ingresaba al penal.²⁴ Pocos días después de iniciarse el motín, Leobardo Larios Guzmán, procurador de Justicia del Estado durante la administración que antecedió a Cárdenas Jiménez, fue asesinado con arma de fuego frente a su domicilio. Los sicarios detenidos declararon que el homicidio había sido ordenado por Humberto Rodríguez Bañuelos *La Rana*, un ex policía judicial de Sinaloa que trabajaba ahora para los hermanos Arellano Félix.²⁵ El móvil del crimen habría sido que la víctima ordenó en su momento la detención de algunos hombres de los Arellano Félix, tras el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo. El procurador del nuevo gobierno afirmó que había ofrecido escoltas a su predecesor, quien las habría rechazado.²⁶

Un año más tarde, en 1996, militares adscritos a la Quinta Región Militar, entonces bajo el mando del general Jesús Gutiérrez Rebollo, detuvieron a varios traficantes de drogas a los que se relacionaba con el asesinato de otros cinco delincuentes que se hallaban en la residencia del alcalde priista de Tlajomulco. Según los militares, los detenidos eran parte de la organización de los hermanos Lupercio Serratos y habían afirmado tener contacto con el oficial

23. *Reforma* (1995), "Es Alberto Cárdenas Gobernador electo", 24 de febrero.

24. *Reforma* (1995), "Se cortó el tráfico de drogas", 6 de mayo.

25. *Reforma* (1995), "Darán guardias a ex funcionarios, si es que lo piden." 21 de mayo.

26. *Reforma* (1995), "Se negaba a tener escolta", 11 de mayo.

mayor del gobierno estatal panista, Saúl Tapia Contreras, y con la secretaria particular del Procurador del Estado, Jorge López Vergara. Mostraron fotografías del propio Secretario General de Gobierno, Raúl Octavio Espinosa, inaugurando un inmueble propiedad de los Lupercio Serratos. En las imágenes aparecía también el señalado Tapia Contreras junto con el cardenal Juan Sandoval Iñiguez.²⁷

El gobernador Cárdenas Jiménez destituyó de su cargo al oficial mayor, rechazó que existiera infiltración del narcotráfico en su gobierno, minimizó su relación personal con el referido funcionario, afirmó que éste no era militante del PAN y se dijo víctima de intrigas políticas de adversarios indefinidos.²⁸ El entonces presidente del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, cerró filas con Cárdenas Jiménez, le reiteró el respaldo político de su partido, aludió a presuntas resistencias que enfrentaban los nuevos gobiernos, especialmente en un problema arraigado durante décadas —como era el tráfico de drogas— y resaltó que la destitución de Tapia mostraba la buena voluntad del gobierno panista para que la autoridad investigara los hechos.²⁹ Por su parte, la PGR inició averiguaciones previas sobre los hechos y a tan sólo dos semanas de que éstas comenzaran, declaró que carecía de pruebas que vincularan a los hermanos Lupercio Serratos con el narcotráfico.³⁰ Tapia Contreras compareció ante la PGR y no fue sino hasta un mes más tarde que un juez giró orden de aprehensión en su contra. Los cargos: falsedad en sus declaraciones, pues la PGR fue incapaz de acreditar los otros delitos que se le atribuían.³¹ Tras lo anterior, su caso se desvaneció en la atención de los medios de comunicación y la resolución final sobre su participación en los hechos delictivos expuestos permanece en la incógnita.

Poco tiempo después, en agosto de 1996, dos de los hermanos Lupercio Serratos fueron detenidos por militares y agentes de la

27. *Reforma* (1996), “Vuelve pugna político-militar en Jalisco”, 2 de junio.

28. *Reforma* (1996). “Defiende a su partido Gobernador de Jalisco.” 7 de junio.

29. *Reforma* (1996). “Apoya CEN del PAN a Alberto Cárdenas”. 5 de junio. El segundo hombre en la jerarquía del PAN, Juan Antonio García Villa, fue más beligerante y señaló que todo era una estrategia para desprestigiar al gobierno panista de Cárdenas Jiménez, con fines electorales. *Reforma* (1996). “Prevé PAN ataques electoralistas del PRI”, 19 de junio.

30. *Reforma* (1996), “Carecen de pruebas contra los Lupercio”, 20 de junio.

31. *Reforma* (1996), “Solicita amparo Saúl Tapia”, 7 de agosto.

PGR en el estado de Aguascalientes. Su filiación delictiva parecía modificarse en función de aseveraciones de funcionarios o medios de comunicación que reprodujeron las declaraciones oficiales. Originalmente, en el momento de su detención, los Lupercio Serratos fueron señalados como colaboradores de los hermanos Arellano Félix.³² Tan sólo unos meses más tarde se les mencionaría como parte de la estructura de lavado de dinero de la organización de Amado Carrillo,³³ rival de los Arellano.

En 1998, autoridades estadounidenses realizaron una operación encubierta, que no informaron previamente al gobierno mexicano, para romper la red financiera de diversas organizaciones dedicadas al tráfico de drogas en México, Colombia y Estados Unidos. Entre ellas, la organización de Amado Carrillo Fuentes. En la denominada *Operación Casablanca*, que desarticularía también una estructura de lavado de organizaciones asociadas en otros países latinoamericanos, los estadounidenses presentarían cargos contra múltiples instituciones financieras, entre ellas, algunos de los principales bancos mexicanos.³⁴ Varias de las sucursales bancarias donde tuvieron lugar estas operaciones de lavado de dinero se ubicaban en Guadalajara, Jalisco.³⁵ La PGR intentó salir al paso afirmando que desde 1996 contaba con información del lavado de dinero que se realizaba en 11 bancos mexicanos. Entre los individuos que la institución habría hallado involucrados en dichas operaciones, mencionó, ahora sí, al ex oficial mayor del gobierno de Jalisco, Saúl Tapia Contreras, a quien vinculó con los hermanos Lupercio Serratos.³⁶ De cualquier manera, la revelación tuvo escaso efecto jurídico. En 2009, Tapia Contreras

32. *Reforma* (1996), “Detienen a capo de Guadalajara”, 6 de agosto.

33. *Reforma* (1996), “Presumen lavado en siete empresas de los Lupercio”, 27 de diciembre.

34. *Reforma* (1998), “EE.UU. acusa a bancos mexicanos”, 19 de mayo.

35. United States of America Plaintiff, v. Victor Manuel Alcalá Navarro, aka Dr. Navarro; Ernesto Martín de la Torre; Sergio Alcalá Navarro; Juan Carlos Alcalá Navarro; Javier Alcalá Navarro; Rosendo Ramírez Linares; Carlos Novelo Correa; Bancomer, SA; Jorge Reyes Ortega González; Carlos Escoto Alcalá; Manuel Barraza León; Eliseo Aréchiga Fregoso; Javier Nava; Alberto Estrada González; Confía, SA; Miguel Barba Martín; Jorge Milton Díaz; Gildardo Martínez López; Luis Carlos Rivas; José Ángel Cázares; Oscar Monraz Sustaita; José Ángel Ponce; Juan Carlos Pérez; Sergio Licón Gándara; Banca Serfin, SA; Armando Medrano Rayas; Manuel Pazzi Salas y José Jesús Tostado Ramírez, CR 98-509, octubre de 1997 (Indictment), véase: pp. 5, 10, 16 y 38.

36. *Reforma* (1998), “Halla PGR en 1996 lavado en 11 bancos”, 20 de mayo.

fungía como abogado de la Arquidiócesis de Guadalajara, encabezada por el ya referido cardenal Juan Sandoval Iníiguez.³⁷

En el caso de la organización de Amado Carrillo Fuentes, otra fuente de protección institucional en Jalisco, según notas periodísticas que consignaron información que el semanario obtuvo de fuentes de inteligencia militar, fue Javier García Morales, nieto del ex secretario de la Defensa Nacional general Marcelino García Barragán e hijo del ex director de la Dirección Federal de Seguridad, presidente del PRI y ex secretario de la Reforma Agraria, Javier García Paniagua.³⁸ Información que vinculaba a García Morales con la organización de Carrillo Fuentes apareció también en la declaración ministerial de Tomás Colsá McGregor, un joyero involucrado en operaciones de lavado de dinero para esta red criminal.³⁹

Javier García Morales fue ejecutado por dos individuos en motocicleta el 7 de septiembre de 2011 en Guadalajara, cuando descendía de su vehículo para ingresar a un restaurante.⁴⁰ Fungía entonces como asesor en materia de seguridad del entonces gobernador priista Mario Anguiano Moreno.⁴¹ Según información difundida en medios de comunicación, Anguiano Moreno reprobó la prueba de control del polígrafo, en una entrevista a la que fue sometido antes de ser electo gobernador y en la que se le indagó, entre otras cosas, en lo referente a su vinculación con actores involucrados en el tráfico de drogas.⁴²

-
37. *Semanario Arquidiocesano de Guadalajara* (2009), “Plazos cumplidos. Recupera Arquidiócesis, inmueble en Alfredo R. Plascencia”, 14 de marzo, Edición 632.
 38. *Proceso* (1997), “Proceso judicial contra el coronel Pablo Castellanos y el capitán Miguel Ángel Hernández, acusados de sustraer información presuntamente secreta. Documentos de Inteligencia Militar involucran en el narcotráfico a altos jefes, oficiales y tropa del Ejército,” No. 1082- 01, 28 de julio.
 39. *La Jornada* (2002), “Tarín, Colsá y Carrera, testigos idóneos de la PGR”, 30 de octubre. La documentación judicial donde se menciona la relación entre la organización de Amado Carrillo Fuentes y Javier García Morales es la averiguación previa PGR/UEDO/157/98, fojas 45, 48 y 121. En esta misma documentación se establece la relación de los hermanos Lupercio Serratos con la organización del referido Amado Carrillo.
 40. *El Informador* (2011), “Asesinan a Javier García Morales en Providencia”, 7 de septiembre.
 41. *Proceso* (2011), “Empresario ejecutado en Guadalajara era asesor del gobierno de Colima”, 7 de septiembre.
 42. *El Universal* (2015), “Un político frente al polígrafo”, 4 de mayo.

Presuntamente, las redes de protección que han operado en la entidad podrían haberse mantenido también durante la década anterior, según señalan fuentes periodísticas. Por ejemplo, medios de comunicación señalaron que en 2006, el aspirante priista al gobierno del estado, Arturo Zamora Jiménez, entonces alcalde de Zapopan, tenía vínculos con Ignacio Coronel, de quien se asegura recibía fondos para sus proyectos políticos. La protección era brindada presuntamente a través del titular de la Dirección de Seguridad Pública Municipal, Rodolfo Ramírez Vargas.⁴³

Medios de comunicación reprodujeron información que evidenciaba que el citado había sido investigado por la DEA.⁴⁴ Aparentemente, razones políticas condujeron a la revelación de dicha investigación; sin embargo, también cuestiones de la misma naturaleza desincentivaron profundizar las indagaciones al respecto.

Diversos medios periodísticos han señalado la estrecha relación del ex Secretario de Seguridad Pública Prevención y Readaptación Social, y también más recientemente Fiscal General del Estado, Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco, con el referido Arturo Zamora Jiménez, secretario general de Gobierno, a quien señalan como mentor político del primero.⁴⁵ Las mismas fuentes han aportado diversas evidencias que presuntamente vincularían también a Nájera con grupos de la delincuencia organizada para el tráfico de drogas.⁴⁶

Rodolfo Ramírez Contreras, hijo de Rodolfo Ramírez Vargas, director de Seguridad Pública Municipal de Zapopan durante el mandato de Zamora Jiménez, era subcomandante de la Secretaría de Seguridad Pública de Guadalajara, entonces encabezada por Nájera Gutiérrez. Ramírez Vargas pidió licencia a su cargo en abril de 2006, tras el exhorto del Congreso estatal para que el ayuntamiento de Guadalajara indagara la posible protección de su hijo a organiza-

43. Gutiérrez, Alejandro (2007), *Narcotráfico; el gran desafío de Calderón*, Editorial Planeta, México, pp. 91-102.

44. *El Universal* (2006), “Vincula la DEA a Zamora Jiménez con el crimen organizado”, 12 de junio.

45. *Proceso* edición Jalisco (2013), “Una cuña llamada Zamora”, 9 de marzo.

46. *Proceso* (2008), “Jalisco: las entrañas de la narcopolicia”, 28 de septiembre.

ciones del narcotráfico, desde la policía de esta ciudad, encabezada por Nájera.⁴⁷

2.3. Escenarios renovados de violencia relacionados al tráfico de drogas

La hegemonía de los grupos sinaloenses en la entidad, así como los amplios niveles de vulnerabilidad institucional habían permitido que las organizaciones del narcotráfico operaran con una violencia relativa baja. Sin embargo, hacia 2008, la fractura de la organización de Sinaloa, con el choque entre los grupos vinculados a los Beltrán Leyva con sus antiguos asociados con presencia en la región occidental del país incrementaron los niveles de violencia en el estado.

Entre 2008 y 2012, la rearticulación de alianzas entre grupos anteriormente confrontados (por ejemplo los Zetas y los Beltrán Leyva) y su disputa en contra de grupos delictivos asentados en el occidente del país (Cártel de Sinaloa y Gente Nueva-Cártel Jalisco Nueva Generación) derivó en escenarios renovados de violencia, en lugares como Xalapa, Veracruz e Ixtlahuacán, Jalisco, donde los grupos enfrentados arrojaron decenas de cadáveres desmembrados en sus respectivos ajustes de cuentas.⁴⁸

En los tres años siguientes, el riesgo de violencia parece haberse renovado a partir de lo que tal vez sea una nueva fractura, ahora con la disputa entre los grupos vinculados al Cártel de Sinaloa o a los Caballeros Templarios michoacanos contra la organización emergente del Cártel Jalisco Nueva Generación.⁴⁹ Esta condición parece estar relacionada con el incremento en las ejecuciones de mandos policiales e incluso algunas figuras políticas del estado, en lo que podría ser una estrategia de este último grupo por desarticular, a través de la violencia focalizada en este tipo de actores, las redes de protección que han beneficiado a sus enemigos.

47. *La Jornada* (2006), “Pide licencia jefe de la policía de Zapopan; se busca esclarecer acusaciones de panistas”, 29 de abril.

48. Mauleón, Héctor de (2015), “CJNG, la sombra que nadie vio”, 1 de junio.

49. *Idem*.

Conclusión

Los altos niveles de impunidad, las amplias redes de protección que la delincuencia organizada ha logrado construir en la entidad, las múltiples zonas donde operan los grupos delictivos dentro de su geografía y el fortalecimiento de una organización criminal sumamente proclive a la confrontación, como parece ser el CJNG, hacen de Jalisco un foco de atención de primer orden, con un alto riesgo para la gobernabilidad del país.

En Jalisco, el principal negocio de drogas ilícitas —según la información mostrada en estas páginas— es la producción y trasiego de drogas sintéticas, especialmente metanfetaminas. A otro tipo de trabajos corresponderá determinar si el incremento en la presencia de este tipo de sustancias en la entidad está o no impactando en algún incremento en su consumo entre la población local.

Vale la pena destacar que es posible el inicio de una nueva escalada de hostilidades entre los grupos delictivos mejor posicionados en la entidad: aquellos alineados en torno a las organizaciones sinaloenses con presencia en el estado, que podrían chocar contra el CJNG, con quien compiten por el negocio de drogas sintéticas.

En lo referente a esta cuestión, vale la pena destacar un punto sobre el que será preciso profundizar las investigaciones: el referido CJNG ha evidenciado una evolución hacia una estructura cada vez más paramilitarizada. Este tipo de organización resulta fundamental para establecer una hegemonía territorial. Paradójicamente, la producción de drogas sintéticas es la menos dependiente de ubicaciones territoriales determinadas, pues su manufactura no depende de algún cultivo específico producido en alguna región en particular sino que puede establecerse en cualquier geografía, con una infraestructura relativamente poco sofisticada. Queda entonces la interrogante de por qué motivo una red delictiva con intereses en semejantes drogas requiere articularse como una organización paramilitar.

No son tampoco claros los elementos que condujeron y contribuyeron a semejante transformación, pues si bien el tráfico de drogas en la entidad es añejo y cuenta con raíces profundas, según pudo verse a lo largo de estas páginas, la formación paramilitar no parece improvisada, ni tampoco suele ser producto de generación espontánea.

En otras regiones del país, el surgimiento de la delincuencia organizada paramilitar fue —en buena medida— el resultado indirecto de políticas de seguridad que militarizaron la procuración de justicia y la seguridad pública utilizando a instituciones que estaban ya profundamente involucradas en la protección a la delincuencia organizada. Fue así como surgieron los Zetas en Tamaulipas, por ejemplo. Gracias al tipo de entrenamiento en guerra no convencional que recibió su núcleo original, en su calidad de ex integrantes del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales del Ejército Mexicano, lograron consolidar una organización delictiva con dimensiones nacionales. Fue esta misma condición la que les permitió el establecimiento de controles criminales territorializados en un periodo de tiempo considerablemente breve.⁵⁰

Este no es el caso, por lo menos hasta donde es posible verificar con información pública, del CJNG. Aquí no aparece un grupo de desertores más o menos identificados como el núcleo central de la organización. Sus líderes formales parecen ubicarse en todo caso entre las redes delictivas tradicionales que han operado en la región.

El Estado mexicano, a través de sus autoridades de distinto orden de gobierno, deberá poner especial atención a las causas y mecanismos concretos que permitieron el surgimiento de una nueva organización criminal paramilitar, dado que semejante preparación, cuando es efectiva, no se improvisa. Los niveles de confrontación, así como el tipo de tácticas apreciadas en las operaciones del CJNG no permiten dudar de su capacidad efectiva en la materia.

A otras investigaciones corresponderá evaluar hipótesis en las que logre explicarse el hiato mencionado entre una organización delictiva paramilitar (usualmente diseñada para establecer hegemonías territoriales) y su interés en la droga de producción menos restringida en términos de territorio. Una hipótesis tentativa sería que semejante organización criminal pueda ser funcional a otro tipo de grupos, sean de carácter explícitamente criminal o de otra naturaleza geopolítica, interesados por el acceso a recursos de otra índole, estos sí, claramente territorializados. La participación de los Caballeros

50. Flores Pérez, Carlos Antonio (2013), *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, CIESAS, México, pp. 315-325.

Templarios en la extracción de recursos minerales, su comercialización ilegal, así como la extorsión a empresas dedicadas al ramo, no puede obviarse en tal sentido.⁵¹

Las profundas redes de protección institucional que diversas fuentes evidencian en la historia contemporánea de Jalisco, el entramado de intereses delictivos y su capacidad para integrar su capital ilícito en la economía formal de la entidad, son también, en cualquiera de los escenarios posibles, un factor de atención fundamental. Pero más aún en el anteriormente hipotetizado, pues en este caso, al grave problema de inseguridad y violencia que se genera por la operación de este tipo de organizaciones, se añade la potencial pérdida de soberanía del Estado y la sociedad mexicana sobre recursos esenciales para su bienestar y desarrollo.

51. *La Jornada* (2014), “Controlan Caballeros Templarios exportación de mineral de hierro”, 2 de enero.

Capítulo XXIII

Jalisco Nueva Generación: un epicentro del narco local-global

*Tomás Martínez Sánchez**

Introducción: algunos elementos contextuales

El año 2015 será recordado por el resurgimiento de uno de los principales epicentros del narcotráfico local-global tras el dominio de la organización Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), retomando la fuerza e influencia que a finales de los años setenta y ochenta del siglo pasado logró articular la organización Cártel de Guadalajara.

Lo que a continuación se ofrece al lector de este texto, constituye el avance de una revisión de datos disponibles de la organización delictiva CJNG.¹ Previamente, y para una mejor comprensión de su significado, se consideró de utilidad hacer referencia a una serie de elementos contextuales que explican el proceso expansivo que está teniendo en el país la delincuencia organizada vinculada principalmente con el narcotráfico; proceso del cual forma parte el CJNG y es, hoy por hoy, uno de los mejores ejemplos del entramado delictivo, complejo y diverso, que se extiende de espacios locales de Jalisco a

* Ex funcionario público del gobierno federal. Actualmente se desempeña como Coordinador Académico de la Maestría en Seguridad e Inteligencia Estratégica del Instituto Ortega Vasconcelos México y miembro activo de Consultores en Inteligencia y Seguridad.

1. Información consultada en la prensa nacional, Youtube y el Blog del Narco, principalmente, la mayor parte de ella corroborada con especialistas y analistas durante nuestra trayectoria de trabajo en la Procuraduría General de la República (PGR).

dimensiones, regionales nacionales y transnacionales, muy a pesar de los esfuerzos gubernamentales por contener su crecimiento.

El siglo XXI se inicia con el predominio de cuatro organizaciones del narcotráfico: el Cártel del Golfo, los Carrillo Fuentes, la Federación y los Arellano Félix. Durante los años ochenta y noventa, estas organizaciones y sus antecesoras fueron eslabones de redes delictivas del narcotráfico de carácter transnacional, que obtuvieron su empoderamiento gracias a su capacidad de colocar en EUA el suministro de cocaína de origen sudamericano y de marihuana producida en diferentes regiones del país. Fue una época de aprendizaje y perfeccionamiento del *modus operandi* de estas organizaciones, así como de una acumulación originaria de capitales —financiero ilícito, delictivo, social y cultural—, sustento de su subsecuente crecimiento y expansión.

La acumulación originaria de capitales les permitió ampliar su influencia y participación en la economía informal y, por ese medio, crear *redes sociales delictivas* —en las que participan empresarios y funcionarios de gobierno— y *redes sociales delincuenciales* —aquéllas en las que se involucran personas o grupos de personas cómplices de los delincuentes al obtener algún tipo de protección o beneficio, entre los que destacan obras sociales y apoyos para la mejora de las localidades que caen bajo su control—. Es el caso de comunidades y localidades, donde se articulan redes de parentesco y compadrazgo, esenciales para la reproducción y permanencia de cada organización, al constituirse en base social, bastión y cinturón de protección y seguridad.

Son localidades e incluso regiones donde, al ser débil o inexistente la presencia de las instituciones, las organizaciones delictivas asumen el control de las poblaciones, proceso que se extiende a otros espacios sociales mediante la extorsión, robo, secuestro, asesinato, amenazas y violencia. El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal reportó en diciembre de 2013, que en 14 de 32 entidades del país se identificaban zonas controladas por la delincuencia organizada asociada con el narcotráfico, observándose una disputa territorial de éstas contra la autoridad y grupos rivales en 247 municipios. Casos extremos los constituyen los estados de Michoacán y Tamaulipas, donde en ese año se disputaban 156 municipios;

en los que sobresale la impunidad y la práctica frecuente de secuestros y desaparición de personas.

El Consejo señala otros municipios en los estados de Morelos, Estado de México, Jalisco y Zacatecas donde existe un peligro “real e inminente” de caer en esta condición, debido al crecimiento de la extorsión, robo y secuestro.²

El crecimiento del mercado de las drogas y la acumulación de capitales financiero, social y cultural de las organizaciones delictivas, asociados con la penetración y mayor influencia de éstas en diferentes estratos y grupos sociales durante los últimos 15 años, contribuyeron al incremento de 4 a 9 organizaciones con capacidad para exportar droga a EUA y otras regiones del mundo. Encabeza la lista la organización Pacífico (también conocida como Cártel de Sinaloa), le siguen: CJNG, los Beltrán Leyva, los Carrillo Fuentes, el Cártel del Golfo (CDG), los Zetas, los Arellano Félix, la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios.

Especialmente destaca el crecimiento de la demanda de heroína y drogas sintéticas en EUA, lo que advierte la posible aparición de un mayor número de organizaciones delictivas con capacidad de competir con las actuales y colocar droga en el vecino país del norte. Es el caso de grupos delictivos en los estados de Guerrero y Michoacán, donde se ha incrementado el número de productores de amapola y drogas sintéticas, especialmente en la región de Tierra Caliente de ambas entidades.

El proceso organizacional delictivo vinculado al narcotráfico no termina. Durante 2014 se pudo contabilizar la existencia de más de 100 organizaciones de diferente tamaño y grado de asociación. Oficialmente el número máximo que se dio a conocer fue de 80 células delictivas en 2013 con un perfil —se dijo— predominante de sicariato.³ Falta conocer con mayor precisión el número de pandillas y

2. Análisis llevado a cabo por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal y presentado en diciembre de 2013.

3. Información proporcionada por la PGR a partir de una solicitud hecha al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) presentada en enero de 2013, que a la letra dice: “Solicito conocer el nombre de los cárteles y/o grupos de la delincuencia organizada que operan en México, así como sus “zonas de influencia y/o áreas de operación”, y que según el procurador Jesús Murillo Karam son entre 60 y 80” (Sic). En una primera respuesta, el CENAPI de la PGR dio a conocer que la

bandas que nacen, se reproducen y algunas de ellas mueren en las diferentes localidades urbanas, semiurbanas y rurales del país, estrechamente asociadas a la producción de drogas sintéticas o actividades del narcomenudeo.

Rafael Macedo de la Concha, ex procurador general de la República, expuso a senadores en 2005 que durante los 32 meses de gobierno de Vicente Fox la PGR había recibido 490 mil denuncias relacionadas con la venta de drogas en todo el país, lo cual había permitido identificar en el Distrito Federal y el Estado de México a más de 10 mil puntos de venta de narcomenudeo, 2 mil en Baja California y 2 mil en los estados de Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas y Jalisco; mil en Nuevo León, Guerrero, Quintana Roo, y alrededor de 500 en el resto de las ciudades del país. Estos datos permitieron hacer una estimación en la Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República en 2008, de la existencia de alrededor de 600 células y bandas delictivas vinculadas al narcomenudeo en el país.⁴

En este contexto de reconfiguración de organizaciones pequeñas y medianas, sobresale el ascenso sostenido del CJNG de los últimos años, al igual que el repunte de las organizaciones de los Beltrán Leyva, los Arellano Félix y la Familia Michoacana. Sin embargo, ninguna de estas organizaciones con posibilidades de disputar la supremacía de la organización Pacífico que, a lo largo de éste último

información solicitada se encontraba contenida en un documento reservado, lo que motivó que el particular se inconformara con la respuesta e interpusiera el Recurso de Revisión 0538/12, teniendo como Comisionada Ponente a la Lic. María Elena Pérez-Jaén Zermeno, quien, posterior a la audiencia con el CENAPI (20/03/13), resolvió restituir la información y otorgar un plazo no mayor a cinco días hábiles, para emitir un alcance a la respuesta de origen. Los datos proporcionados como alcance fueron el nombre de las células delictivas detectadas en el territorio nacional y su vinculación con las organizaciones del narcotráfico que operan en México, enfatizando el hecho de que algunas de ellas pudieran encontrarse inactivas, desarticuladas u operando a través de un esquema de “bajo perfil”. Del informe titulado “Células delictivas con presencia en el país”, se desprende la siguiente conclusión: durante el primer semestre de 2014, es posible establecer que las nueve principales organizaciones delictivas con presencia y operaciones vigentes en el país eran: Arellano Félix; Beltrán Leyva; Carrillo Fuentes, Cártel del Golfo; Cártel Jalisco Nueva Generación, los Caballeros Templarios; la Familia Michoacana; Pacífico y los Zetas, las cuales, en mayor o menor medida, han utilizado a grupos menores, células o pandillas locales, para el desarrollo de sus actividades ilícitas conexas con el narcotráfico.

4. Ficha informativa sobre narcomenudeo en México. Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República. Segundo Año de la LX legislatura. Febrero de 2008.

quinquenio, sostenía el mismo ritmo de actividades. Los Zetas y el CDG aparecen, en cambio, con una tendencia hacia la declinación o descenso y los Caballeros Templarios experimentan sus dos primeros años de estancamiento.

Al necesario estudio de los procesos que permitieron el crecimiento de cuatro a nueve organizaciones de 2000 a 2014, con capacidad de exportar droga, debe agregarse el análisis de la *dimensión espacial* de las organizaciones del narcotráfico que, para 2014, arroja los siguientes resultados sobre las entidades federativas donde tenían mayor influencia:

| Organización delictiva | Presencia en los estados* | Número de entidades |
|-------------------------------|--|----------------------------|
| Pacífico | <i>Sinaloa, Chihuahua, Baja California, Baja California Sur, Sonora, Durango, Colima, Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, Guerrero, Chiapas, Yucatán y Campeche.</i> | 14 |
| Los Zetas | <i>Coahuila, Nuevo León, Veracruz, Tamaulipas, Tabasco, Quintana Roo, San Luis Potosí, Zacatecas, Guanajuato, Puebla, Hidalgo y Oaxaca.</i> | 12 |
| CDG | <i>Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Quintana Roo, Zacatecas, San Luis Potosí, Aguascalientes, Guanajuato, Oaxaca y Morelos.</i> | 10 |
| Los Beltrán Leyva | <i>Guerrero, Sinaloa, Sonora, Morelos, Nayarit, Estado de México, Aguascalientes, Chiapas y Oaxaca.</i> | 9 |
| La Familia Michoacana | <i>Estado de México, Guerrero, Morelos, Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Colima.</i> | 7 |
| Los Caballeros Templarios | <i>Michoacán, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Estado de México y Guerrero</i> | 6 |
| CJNG | <i>Jalisco, Colima, Guanajuato, Michoacán y Veracruz.</i> | 5 |
| Los Carrillo Fuentes | <i>Chihuahua y Sinaloa.</i> | 2 |
| Los Arellano Félix | <i>Baja California y Baja California Sur.</i> | 2 |

Por cada organización se señalan las entidades, en orden descendente, donde tienen presencia, indicando con *itálicas* aquéllas donde su influencia es mucho mayor.

Este mapeo permite identificar aquellos estados que pueden ser considerados *epicentros de la gestión-producción originaria de las organizaciones* (donde el cultivo de amapola y mariguana, o la producción de metanfetamina da nacimiento a la organización con carácter local-global, es decir, con capacidad de exportarla), así como aquellas que son *epicentro de su mayor desarrollo a partir del trasiego global y/o local-global* (donde el control de rutas y puertos de acceso o de exportación de droga les permitió empoderarse en el mercado internacional de las drogas) y las que constituyen *epicentros para su consolidación y expansión con una dimensión local-global* (aquellas entidades donde se consolidan capitales, estructuras financieras y de lavado de activos y dinero):

| Organización | Epicentro de la gestión-producción local global* | Epicentro del desarrollo a partir del trasiego global y/o local-global* | Epicentro para la consolidación y expansión local-global* |
|------------------------------|---|--|--|
| <i>Pacífico</i> | <i>Sinaloa, Chihuahua y Durango</i> | <i>Colima, D.F., Jalisco Sonora y Sinaloa</i> | <i>Sinaloa y Jalisco</i> |
| <i>Los Zetas</i> | | <i>Tamaulipas, Quintana Roo, Tabasco, Campeche, D.F.</i> | <i>Veracruz, Tamaulipas y Coahuila</i> |
| <i>CDG</i> | | <i>Tamaulipas, Quintana Roo</i> | <i>Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila</i> |
| <i>Los Beltrán Leyva</i> | <i>Guerrero, Sinaloa</i> | <i>Chiapas, Guerrero, D.F.</i> | <i>Nuevo León, Morelos y Guerrero</i> |
| <i>La Familia Michoacana</i> | <i>Michoacán</i> | <i>Michoacán</i> | <i>Estado de México</i> |
| <i>Caballeros Templarios</i> | <i>Michoacán</i> | <i>Michoacán</i> | <i>Michoacán</i> |
| <i>CJNG</i> | <i>Jalisco</i> | <i>Colima, Jalisco</i> | <i>Jalisco</i> |
| <i>Los Carrillo Fuentes</i> | | <i>Chihuahua y D.F.</i> | <i>Chihuahua</i> |
| <i>Los Arellano Félix</i> | | <i>Baja California y D.F.</i> | <i>Baja California</i> |

Los estados considerados como epicentros fundamentales se señalan en *itálicas*.

La *entidad epicéntrica* indica que en ella se llevan a cabo actividades con un contenido estratégico para las organizaciones y, por tanto, han sido determinantes para su nacimiento, crecimiento y/o consolidación. En otras palabras, son los espacios geográficos locales donde se gestan las redes y estructuras sociales que dan cuerpo y forma a las organizaciones del narcotráfico; por tanto, en dichos espacios se encuentran los cuarteles generales, los centros de operación, casas de seguridad y/o casas y propiedades de familiares, socios, prestanombres y principales redes de protección institucionales.

De donde, cabe destacar que:

- Como epicentros de la gestión-producción local-global destacan Sinaloa, Guerrero, Michoacán y *Jalisco*.
- Como epicentro del desarrollo a partir del trasiego global de importación de coca y precursores químicos: Colima, Michoacán y Chiapas.
- Como epicentros del desarrollo a partir del trasiego global de exportación de coca, marihuana, heroína y metanfetamina: Baja California, Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Ciudad de México, *Jalisco* y Quintana Roo.
- Como epicentros para la consolidación y expansión local-global: Sinaloa, Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León, Estado de México, Michoacán, *Jalisco*, Chihuahua, Baja California y Ciudad de México.
- Los estados con mayores epicentros y sus correspondientes entramados estructurales sociales, de producción, narcotráfico y financieros son: Sinaloa, *Jalisco* y Ciudad de México.

El análisis de los epicentros permite observar que, después de la Ciudad de México —lugar donde convergen operaciones de todas las organizaciones, ya sea para la importación como para la exportación de drogas y dinero, y para el blanqueo de dinero—, los estados con mayor concurrencia o convergencia de organizaciones durante 2013 fueron:

- *Jalisco* con las organizaciones: Pacífico, CJNG, Caballeros Templarios y Familia Michoacana.
- Nuevo León con: Cártel del Golfo, los Zetas y los Beltrán Leyva.
- Guerrero: los Beltrán Leyva, los Zetas y Pacífico.

Por otra parte, entidades federativas donde, además de la convergencia de las organizaciones, se está produciendo un *proceso de reconfiguración organizacional* son Jalisco, Michoacán y Guerrero. Ese proceso de reconfiguración se llama CJNG, proceso que se describe en los contenidos de los siguientes apartados del presente texto. En dicho proceso domina Guadalajara como *ciudad epicentro de la delincuencia organizada del narcotráfico* en toda la historia del país.⁵

En efecto, con el inicio de las operaciones de trasiego de las organizaciones en el estado de Jalisco y Michoacán, el Aeropuerto Internacional de Guadalajara se convirtió en una infraestructura de gran valor operativo para el narcotráfico, lo que determinó que esta ciudad se volviera “el principal centro de operaciones”.

Cabe poner de relieve que, después del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el de Guadalajara ha ofrecido a lo largo de su historia mayores ventajas para el narcotráfico por los siguientes tres factores:

Primero, su carácter internacional ha permitido el intercambio de materias primas, drogas manufacturadas y numerario entre Guadalajara y varias ciudades de EUA, Canadá y los países asiáticos. El número creciente de vuelos facilita las conexiones y operaciones entre compradores y vendedores de drogas de varios países, y permite el tráfico de drogas en pequeñas cantidades hacia los EUA y Asia, bajo la modalidad de utilizar a pasajeros como “mulas” o en pequeños cargamentos a través de la paquetería y los contenedores aéreos.

Segundo, las conexiones entre los aeropuertos de Tijuana y Ciudad Juárez con Guadalajara, han facilitado las comunicaciones y los traslados de mensajeros y miembros de las organizaciones delictivas

5. Esto queda constatado a partir del secuestro y asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena Salazar en febrero de 1985, ante lo cual el entonces embajador de EUA John Gavin y Francis Mullen de la DEA ofrecieron una conferencia de prensa el 12 de febrero del mismo año, dando a conocer que Guadalajara “era el principal centro de operaciones del narcotráfico nacional e internacional”, razón por la cual de los 30 agentes que operaban en México, un número importante lo hacía en dicha ciudad, destacando la labor que en esa ocasión realizaban sus agentes contra los miembros del Cártel de Guadalajara. Este lamentable acontecimiento dio la pauta para que la DEA incrementara su presencia en el estado de Jalisco hasta lograr el debilitamiento del Cártel de Guadalajara; sin embargo, no acabó con el narcotráfico y años después éste incrementó sus operaciones. Cfr. Luis Astorga, *El siglo de las drogas*, México, RandomHouse/Mondadori, Plaza y Janes, 2005, pp. 134-144.

que operan en los puertos fronterizos con los capos de Jalisco, Michoacán y Guanajuato.

Tercero, actualmente es el aeropuerto con el mayor número de aseguramientos de pseudoefedrina procedente de Asia realizados en el país. Es decir, la materia prima para producir metanfetaminas no sólo se introduce por mar sino también por vía aérea.

Ahora bien, el análisis de los procesos de convergencia permite identificar el fenómeno asociado con la reproducción de las organizaciones del narcotráfico: *su reconfiguración*. Es decir, el proceso mediante el cual una o varias organizaciones dan vida a una nueva organización como ocurrió con el CJNG, objeto central de reflexión del presente documento. En este sentido, *el estado de Jalisco se convierte —junto con el estado de Michoacán— en la región donde se puede observar el proceso de reconfiguración organizacional más intenso del narcotráfico en el país*. En especial a partir de la introducción y elaboración de las drogas sintéticas en las dos entidades, lo que multiplica el número de productores relativamente independientes. Ejemplo de lo anterior ocurre principalmente en el estado de Michoacán, donde —como resultado de este proceso— es posible que en los próximos años se observe la conformación de un oligopolio de organizaciones del narcotráfico.

Adicionalmente, se impone abordar el análisis de la estructuración de las redes de vínculos como un proceso de empoderamiento de las organizaciones que les reditúa *capital económico, social, cultural delictivo y político*, principalmente.

A partir de la producción y/o tráfico de drogas, cada organización experimenta un proceso de acumulación de *capital económico* que, a su vez, favorece la conformación de mayores redes y estructuras económicas, sociales, políticas y culturales delictivas, que se extienden de los espacios epicéntricos hacia diversas áreas de influencia. El capital económico adopta la forma de *capital financiero* con el cual se facilita la expansión de las organizaciones.

La transformación del capital financiero ilícito en lícito es lo que estructura organizaciones difíciles de desarticular. Es decir, el blanqueo de dinero se convierte en el principal *capital cultural delictivo* desarrollado por las organizaciones y de él depende el proceso de consolidación de las mismas.

Con el descabezamiento de la estructura operativa de una organización no se le derrota. Esta mantiene su estructura y capitales financieros y, por tanto, la capacidad de generar nuevas redes y estructuras operativas. Lo cual significa que en toda ofensiva gubernamental dirigida a los líderes de las estructuras operativas, por lo general *no se trastoca ni el capital cultural delictivo* —el *modus operandi financiero* de la organización—, ni su *capital social* —conjunto de redes familiares, de compadrazgo y de socios—, ni su *capital político* —redes de protección políticas.

El ADN de la organización —el *modus operandi delictivo*— no desaparece; en todo caso adquiere nuevas formas, sobre todo cuando su *capacidad operativa* asociada con las drogas es afectada por la acción gubernamental o la de otras organizaciones delictivas. Los *contenidos culturales delictivos* —o contraculturales— se diversifican y amplían: cobro de derecho de piso, extorsiones, secuestros, robo de hidrocarburos, pago de sobornos, tráfico de armas, tráfico y trata de personas, contrabando y piratería, entre otras. La delincuencia organizada adopta modalidades similares a las de las mafias italiana o rusa que extienden su influencia en las economías informales lícitas e ilícitas de sus países. Incluso, desde los centros de reclusión, existen evidencias de cómo acrecientan su *capital criminal* y sus capacidades para planear y reactivar a sus redes y estructuras criminales.

Familias, socios, amistades, comunidades y regiones, reproducen el ADN delictivo en espacios sociales donde poblaciones excluidas de la economía formal no encuentran opciones para ganarse la vida en la legalidad y con mucha facilidad son reclutados jóvenes y desempleados.

Los elementos contextuales anotados permitirán comprender mejor el origen, desarrollo, estancamiento y consolidación de la organización CJNG.

1. Los orígenes

Por lo general, el origen de la organización CJNG se le relaciona con los primeros actos de propaganda que llevó a cabo para anunciar su

existencia en 2011.⁶ Sin embargo, su génesis se remonta a muchos años atrás y, para explicar su formación, es indispensable reconstruir los procesos de estructuración de sus relaciones sociales, especialmente a través de las *redes de vínculos* que sus integrantes fueron construyendo.

En este caso, se puede observar que sus redes de vínculos embrionarias y que resultan ser las más sólidas —aquellas que conforman las principales estructuras de la organización, su ADN delictivo—, son redes familiares, de compadrazgo, comunitarias y culturales que tienen su origen en el estado de Michoacán.

Sobre estas redes, la organización encuentra el sustento para la construcción de redes económicas en Michoacán, que se extienden a Jalisco, luego a EUA, a Ciudad Juárez y a Sinaloa. Las redes de vínculos estructuradas en Jalisco⁷ y luego en Sinaloa son las que van a permitirle dar sostenibilidad a su expansión hacia otros estados del país, EUA y Asia. Sus redes originarias de vínculos políticos se encuentran en Michoacán, entre alcaldes de los municipios donde

-
6. Sobresale el vídeo titulado *Nuevo Comunicado de los CJNG los Matazetas en Veracruz*, subido a Youtube el 25 de septiembre 2011, en el cual el CJNG plantea que su propósito en esta entidad es “erradicar” a los Zetas mediante la célula coercitiva de los Mata Zetas, a la que define como “brazo armado del pueblo y para el pueblo”. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=-3sjK0MdMdI>.
 7. Sobre la presencia del narcotráfico en el estado de Jalisco se consultó el libro de Luis Astorga (*Vid Supra*) que refiere lo siguiente: A lo largo de la historia del narcotráfico el estado de Jalisco se ha constituido en una de las entidades con mayor actividad asociada con el mercado de las drogas en el país, después de Sinaloa, Durango y Chihuahua. En 1937, Guadalajara ya aparece en la lista de ciudades donde se podía conseguir adormidera, fumadores y, por tanto, la presencia incipiente del tráfico de opio (p. 47). El gobierno federal en los años cincuenta identifica un desplazamiento de los cultivadores de goma de opio hacia Jalisco, Nayarit y Michoacán por efecto de su acción por erradicar los cultivos en el estado de Sinaloa, entidad que dominaba en aquellos años la producción de la amapola. En el caso de Jalisco su erradicación no prospera por lo que durante los años 60 se advierte la continuación de su producción (pp. 90 y 103). Uno de los primeros registros significativos de la presencia de narcotraficantes en Jalisco, está asociada con la aprehensión en 1974 de Manuel Salcido Uzeta, alias *El Cochiloco*, y su gente en una casa de la colonia Chapalita en Guadalajara, quienes desarrollaban actividades tanto en Sinaloa como en el estado de Jalisco. El Cochiloco quien tenía como base de operación el puerto de Mazatlán llegó a contar con el apoyo de agentes de la Judicial Federal comisionados en la entidad, incluso para ejecutar a elementos de la banda rival encabezada por Braulio Aguirre, con quien disputaba el control de la zona sur de Sinaloa (pp. 111 y 112). La cultura del narcotráfico de Sinaloa se extiende a Jalisco y este estado se convierte en uno de los epicentros de reproducción de la cultura delictiva asociada con las drogas en el país.

comienzan sus actividades como productores de mariguana y amapola. Sin embargo, las más sólidas habrán de producirse en el estado de Jalisco.

Bajo estas consideraciones, el CJNG es la continuación de organizaciones delictivas previas. La primera de ellas —y posiblemente la más importante—, la conforma la organización delictiva de los Valencia, la cual comienza sus actividades a principios de los años setenta en Aguililla, Michoacán, donde José Valencia comienza el cultivo de mariguana y amapola.⁸ Siguen sus pasos las familias Valencia Cornelio y Valencia Valencia, las cuales son encabezadas por Armando y Luis, quienes son primos hermanos. Ellos se encargaron de dar forma a un grupo de productores agrícolas que habrían de combinar cultivos lícitos —principalmente aguacate— con los cultivos de la mariguana y la amapola en la región de Tierra Caliente, Michoacán, donde más tarde sobresale la cabecera municipal de Uruapan como centro de acopio y operaciones de los Valencia.

El primer acuerdo de importancia con otra organización delictiva lo celebran con el Cártel de Guadalajara, encabezada por Miguel Ángel Félix Gallardo, Ernesto Fonseca Carrillo y Rafael Caro Quintero, organización que se encargó de procesarles y exportar la droga a EUA. Con los ingresos obtenidos por este medio, los agricultores mejoraron el desarrollo y crecimiento de sus fincas aguacateras.

Redes familiares y de compadrazgo de los agricultores de Tierra Caliente facilitaron una adecuada articulación de redes comunitarias y económicas que aseguraron el crecimiento sostenido de los cultivos ilícitos. Estas redes, a su vez, se eslabonaron a las de operación y trasiego del Cártel de Guadalajara. Para que los agricultores cumplieran su propósito, las autoridades municipales de Tierra Caliente pasaron a formar parte de la primera red de protección de productores encabezada por la organización de los Valencia, y no

8. Existen referencias gubernamentales de cultivos de mariguana y amapola en el municipio de Aguililla, Michoacán, en los años cincuenta, así como de personas detenidas con el apellido Valencia. También se identifica la presencia de sinaloenses, quienes podrían haber sido los iniciadores o promotores de dichos cultivos tanto en Michoacán como en Jalisco (Astorga, Luis. *La Familia Michoacana: contexto histórico e hipótesis para explicarla*. En: Luis Jorge Garay Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarran (coordinadores), *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México, Debate, 2012, pp. 233-234)

queda duda de que éstos acudieron al soborno de las fuerzas de seguridad desplegadas en la región que corre de oeste a este del estado de Michoacán, y se prolonga hacia el estado de Guerrero. Más tarde, en dicha región, cobraron particular importancia, en el proceso organizacional delictivo, los municipios de Apatzingán, Buena Vista y Tepalcatepec, en particular estos dos últimos por su colindancia con el estado de Jalisco.

Las actividades de los Valencia prosperan en los años setenta del siglo pasado en una etapa en la que EUA incrementó su demanda de goma de opio y mariguana, como efecto del aumento de adicciones entre combatientes y ex combatientes de la guerra de Vietnam.

Con la declinación de la organización Cártel de Guadalajara, a partir de las detenciones de sus líderes responsables del asesinato en Guadalajara, Jalisco, del agente de la DEA Enrique Camarena Salazar, en 1985, y apoyados en el flujo migratorio de michoacanos hacia EUA, los Valencia establecen sus primeras operaciones con paisanos y familiares del otro lado de la frontera norte, lo que les permite colocar directamente parte de la droga en el país vecino.

2. Crecimiento de la organización

En la década de los ochenta, la producción de mariguana y amapola la extienden a algunos municipios de Jalisco y logran tener presencia en Colima. Se vinculan con Amado Carrillo (a) *El Señor de los Cielos*, líder de la organización de los Carrillo Fuentes, a quien le suministran mariguana. Se asocian con el colombiano Alejandro Bernal Madrigal (a) *Juvenal* quien les provee de cocaína que introduce por el puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán y, a su vez, los Valencia se encargan de su traslado hacia Tijuana donde la organización de los Arellano Félix la introduce en el sur de California, EUA; el trasiego de la cocaína procedente del Cártel de Medellín los obliga a fortalecer su presencia en el sur de Michoacán y a incrementar su capacidad operativa en el norte del país.

El incremento de las operaciones forzó a los Valencia a destinar mayores recursos para comprar protección de las autoridades de los distintos niveles de gobierno, con lo que se crea una red de corrup-

ción y complicidades que se extiende a integrantes de la Procuraduría de Justicia del Estado y la Secretaría de Gobierno de Michoacán.

Al dar inicio los años noventa, consolidan su relación con los hermanos José de Jesús, Adán y Luis Amezcua Contreras, quienes encabezaban el Cártel de Colima especializado en la producción de metanfetaminas. Estos introducen a los Valencia en la producción de drogas sintéticas, lo cual les permite incorporarse favorablemente a los cambios que experimenta el mercado mundial de drogas. Por lo tanto, además de destacar como productores de marihuana y amapola, los Valencia van a sobresalir en la producción de droga sintética, lo que los convierte en uno de los principales proveedores diversificados de drogas en los EUA, para lo cual pactan el trasiego con las organizaciones que controlan los pasos en Tijuana y Ciudad Juárez.

En 1998 son detenidos los hermanos Amezcua Contreras, por lo que declina parte del control que tenían sobre los precursores de efedrina que provenían de Tailandia y la India, que introducían por el puerto de Manzanillo, Colima; si bien no desaparece su organización, al quedar al frente de ella Patricia Amezcua Contreras y Telforo Baltazar Tirado Escamilla, se crean las condiciones para que los Valencia se coloquen en una posición ventajosa para ampliar y extender la elaboración de droga sintética, así como abrir la puerta y el control del ingreso por el puerto de Lázaro Cárdenas de importantes volúmenes de efedrina y pseudofedrina también proveniente de Asia.

Uno de los aspectos relevantes de la asociación entre los Valencia y los Amezcua Contreras es que las dos organizaciones, sus redes delictivas regionales e internacionales, se convertirán en una de las plataformas sobre la cual se edifica años más tarde la organización del CJNG. A su vez, la relación de los Amezcua Contreras con la organización *Pacífico* lleva a los Valencia a establecer negociaciones con ambos, sobre todo por la importancia estratégica que adquiere el puerto de Manzanillo para la introducción de precursores y la recepción de la cocaína procedente de Sudamérica. La fuerza expansiva de los sinaloenses hacia Jalisco, entidad en la que siempre han mantenido relaciones familiares, sociales, económicas y políticas, obliga a los Valencia a celebrar acuerdos de convivencia, cooperación y finalmente una alianza con la organización *Pacífico* encabezada por Joaquín Guzmán Loera (a) *El Chapo Guzmán*.

Con la declinación del Cártel de Medellín en Colombia, a la muerte de Pablo Escobar, los Valencia se asocian con el colombiano Gino Brunetti quien pertenecía al Cártel del Norte del Valle, cumpliendo la función de proveedor de cocaína para los Arellano Félix. La detención de Brunetti y el pasar éste a formar parte del programa de testigos colaboradores, hace del conocimiento a la PGR la importancia, peso y significado que tenía la organización de los Valencia en el mercado mundial de las drogas, hasta entonces poco conocida por las autoridades federales mexicanas.

De esta etapa van a emerger como líderes y jefes de la organización de los Valencia, de su estructura central, las siguientes personas: Salvador Revueltas Ureña (a) *El Chava Lentos* o *El innombrable* —considerado sin precisar que en algún momento fue jefe de la organización—, Óscar Nava Valencia (a) *El Lobo*, Salvador Revueltas Barragán (a) *El Borono*, Alfonso Revueltas (a) *El Poncho*, Pedro Rebolledo López (a) *La Coya*, Armando Valencia González (a) *El Tocayo*, Cruz Valencia (a) *El Cruzón* y Gerardo Mendoza Chávez (a) *Gerardón*.⁹

Durante los años noventa del siglo pasado, la red y estructura familiar de los Valencia se mantiene como el principal soporte y núcleo operativo de la organización. No obstante, con el fin de proyectar un mayor crecimiento, la organización adopta la denominación Cártel del Milenio hacia finales de la década, teniendo como base principal de operaciones los estados de Michoacán y Jalisco, pero

9. También Eleuterio Valencia Valencia, José González Valencia (a) *El Cochi*, Erick Valencia Salazar (a) *El Erick*, Juan Carlos Nava Valencia, Mario y Ramón Caballero Valencia, Juan Nava Valencia, Alejandro González Rentería (a) *El Guajillo*, Librado Villa Gómez Arreguín, Antonio Torres (a) *El Monillo*, Rutilo Naranjo Quintero y Francisco García Silva (a) *El Fran*. Incluye a ex militares como Arturo Alanís N., quien fungió como director de Seguridad Pública en el municipio de Los Reyes y ex comandante de la Policía Ministerial; José Luis Caballero (a) *El Cementerio*, Ernesto Mendoza Álvarez o Álvarez Mendoza, Rodrigo Urbina García y Pablo Ángel Vázquez Duarte (a) *El Tupo*. También: Arturo Peña Muñoz (a) *El Flaco* Peña relacionado con Juan José Farías Álvarez (a) *El Abuelo* de Tepalcatepec, y Salvador Revueltas Ureña (a) *El Chava Lentos*. Datos obtenidos a partir de la declaración ante la PGR del colombiano Gino Brunetti perteneciente al Cártel del Norte del Valle, Colombia, y complementados con información de las áreas de seguridad e inteligencia del estado de Jalisco. Recuperado de: <http://lamafiamexicana.blogspot.mx/2010/02/los-valencia-y-su-conglomerado-criminal.html>.

con fuerte presencia y alianzas en Colima, Guanajuato, Nayarit y los estados fronterizos de Baja California y Chihuahua.

Los vínculos con las organizaciones de Colima y Sinaloa influyen para que la organización Milenio se integre en 2001 a la Federación, junto con los Carrillo Fuentes, los Beltrán Leyva, y la gente de *El Chapo* Guzmán —en esas fechas recién fugado de Puente Grande, Jalisco—, Ismael Zambada García (a) *El Mayo* y de Juan José Esparragoza (a) *El Azul*. Alianza de organizaciones que tuvieron como principal propósito crear un frente común en contra del CDG y los Zetas, con el fin de debilitarlos y asumir el control de sus áreas de influencia en Nuevo León y Tamaulipas. Ello le valió a la organización Milenio enfrentar y librar una guerra con el CDG-Zetas al intentar éste asumir el control del puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán, y someter a los productores de Tierra Caliente; conflicto que se extiende de Michoacán hacia Jalisco y el estado de Guerrero.

El estado de Michoacán, que viera nacer a la organización de los Valencia, se convierte en un campo de guerra en el que la organización Milenio, todavía comandada por la familia Valencia, se ve obligada a fortalecer su alianza con la organización Pacífico. Alianza que le permite incrementar su *capital cultural delictivo* pero no así la posibilidad de recuperar su presencia y dominio en Tierra Caliente, circunstancia que es considerada de estancamiento, y que da inicio a un proceso de reconfiguración de la organización con fuerte influencia del grupo encabezado por *Nacho* Coronel en el estado de Jalisco.

3. Estancamiento

Una vez sometida Milenio a la presión coercitiva de los Zetas y a la capacidad de cooptación de la organización CDG, encabezada por Osiel Cárdenas Guillén, a finales de los años noventa, éste entra en negociaciones con Carlos Rosales Mendoza (a) *El Tísico* quien se separa de Milenio¹⁰ y funda con su gente la Empresa, la cual le va

10. Existe la versión de que la división en la organización *Milenio* se produce por un pleito presuntamente por líos amorosos entre Armando Valencia y Carlos Rosales. Sin embargo, la revisión de la trayectoria de *El Tísico* —quien entabla una gran amistad y una relación de negocios con Osiel Cárdenas, aun estando ambos en distintos centros de reclusión—

a facilitar al CDG-Zetas desplazar a Milenio del puerto de Lázaro Cárdenas así como someter a los productores michoacanos. La capacidad operativa paramilitar de los Zetas favorece y da cobertura a la Empresa, y debilita significativamente en Michoacán a la organización que diera vida la familia Valencia, por lo que se observa un repliegue de ésta hacia el estado de Jalisco con la clara determinación de reorganizarse e incrementar sus capacidades, tanto de armamento como paramilitares, con el objeto de equipararse y superar a sus adversarios. Ese proceso es el que más tarde le permitirá aumentar sus capacidades defensivas e iniciar una ofensiva contra los Zetas.

Antes de que eso sucediera, Milenio no contaba con elementos con la experiencia táctica y operativa propia de un grupo paramilitar como los Zetas, por lo que son desplazados al estado de Jalisco, con una pérdida de importantes cuadros de mando y operación, a tal grado que llega a ser detenido Armando Valencia Cornelio —principal líder de la organización— el 15 de agosto de 2003. Luis Valencia Valencia —primo hermano de Armando Valencia— y Óscar Orlando Nava Valencia (a) *El Lobo Valencia* toman el control de la organización Milenio.¹¹ Existe la versión de que diferencias previas entre *Nacho Coronel* y *El Lobo Valencia* —quien llega a manejar parte de los recursos de la organización Pacífico en Jalisco— provocan un enfrentamiento y distanciamiento entre ambos líderes, a tal grado que Coronel decide cooptar a Nemesio Oseguera Cervantes (a) *El Mencho*, jefe de seguridad de *El Lobo Valencia* para que lo traicione, prometiéndole el futuro liderazgo de la organización Milenio. En

refiere que el problema está asociado a un conflicto de liderazgos y oportunismo, lo cual refiere la existencia de relaciones frágiles entre líderes narcos, cada vez más frágiles cuando no existe de por medio el lazo de parentesco familiar o el de compadrazgo. En una economía con demanda creciente de drogas y alta plusvalía, la lealtad entre líderes y jefes del narco es muy frágil. Sobreviven y predominan lealtades entre hermanos y parientes muy cercanos. Cuando no existe eso las rivalidades y confrontaciones son muy frecuentes.

11. *El Lobo Valencia*, también fungía como el encargado de manejar negocios y parte del sistema financiero y de lavado de dinero de la organización *Pacífico* en Jalisco. Por tal motivo, estaba bajo las órdenes directas de *Nacho Coronel*. Se menciona que incluso al manejar los asuntos financieros, llegó a dominar plazas de los estados de Jalisco, Colima, Michoacán y comenzaba a incursionar en el D.F. <http://lamafiamexicana.blogspot.mx/2010/02/detencion-del-lobo-valencia.html>

octubre de 2009 es detenido *El Lobo Valencia*, y siete meses después su hermano Juan Carlos Nava Valencia (a) *El Tigre*. Erick Valencia Salazar queda al frente de la organización en un escenario de crisis entre los sinaloenses y los michoacanos, que desemboca en una nueva división de Milenio en dos grupos: la Resistencia encabezada por Ramiro Pozos (a) *El Molcas* y el grupo conformado por Eric Valencia Salazar y *El Mencho* quienes darían vida más adelante al CJNG.¹²

Es la época en que Zhenli Ye Gon pasa a ser el principal proveedor de precursores químicos para las organizaciones Milenio, Colima, Pacífico, y los puertos de Lázaro Cárdenas y Manzanillo se convierten en grandes receptores de precursores químicos procedentes de Asia.

La afiliación a la organización Pacífico permitió a Milenio recuperar su capital económico, fortalecer los mecanismos de lavado de dinero, reconstruir redes de vínculos regionales e internacionales en el mercado mundial de las drogas, aumentar su capacidad táctica y operativa, conformar un cuerpo o estructura coercitiva equivalente a la de los temidos Zetas y extender sus áreas de influencia en el país. Para la organización Milenio, las lecciones aprendidas de su relativo estancamiento la llevan a privilegiar la inversión en armamento y el reclutamiento de personal con experiencia en el manejo del mismo; por tanto, se fortalece la vertiente paramilitar de la organización, tratando siempre de mantener su autonomía relativa respecto a Pacífico.

En 2004 es aprehendido Carlos Rosales (a) *El Tísico*, líder de la Empresa, con lo que emergen otros liderazgos en Michoacán y gran parte de sus integrantes dan inicio a otro proceso organizacional que da vida en noviembre de 2006 a la Familia Michoacana, bajo el mando de Nazario Moreno González (a) *El Chayo* y Jesús Méndez Vargas (a) *El Chango Méndez*. Esta aprende de *Los Zetas* lo que es la importancia de contar con una estructura coercitiva paramilitar, la cual más tarde se separa y da la pauta para formar la organización de los Caballeros Templarios, en 2011, en la que se destaca el liderazgo de Servando Gómez Martínez(a) *La Tuta*, Enrique Plancarte Solís y

12. La Resistencia se alió con la Familia Michoacana y los Zetas. Jefes de Milenio llegaron a bautizar el grupo de *El Mencho* como los Torcidos, por haber traicionado a su jefe *El Lobo Valencia*. Blog del narco. 8 de agosto 2015. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=rXrgjm6ZvuM>.

El Chayo. Este supuestamente había sido eliminado por las fuerzas federales en 2010. Sin embargo, reaparece en 2013 en Tierra Caliente y muere ese mismo año en el marco de uno de los operativos encabezados por la Armada de México con el apoyo del movimiento de autodefensas de la entidad. Previamente, con la detención de *El Chango Méndez*, y el debilitamiento de la presencia de los Zetas, los principales líderes de la Familia Michoacana emigran hacia el Estado de México.

Los Caballeros Templarios logran en dos años —de 2011 a 2012— sacar a los Zetas de Michoacán con el apoyo del CDG y la organización Pacífico; sin embargo, no llegan a ningún acuerdo con el CJNG, por el simple hecho de que esta organización ratifica su interés por recuperar el control de productores y el mercado regional de las drogas que ahora queda bajo el dominio de los Caballeros Templarios, lo que desencadena una guerra por el control de todos los productores de drogas en dicha entidad que habrá de intensificarse en 2013 y prolongarse hasta 2015.

4. Inicio de actividades de Milenio como CJNG

Poco antes, una vez abatido por el ejército Ignacio Coronel en 2010, Milenio procede a su recomposición y meses después Margarito Soto Reyes (a) *El Tigre*, sucesor de *Nacho* Coronel, y Erick Valencia Salazar junto con Nemesio Oseguera Cervantes (a) *El Mencho* —también originario de Aguililla, Michoacán—, asumen el liderazgo en Jalisco de las organizaciones Pacífico y Milenio, denominando a esta última *Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG)* en 2011. Ésta mantiene como sede de sus operaciones el estado de Jalisco, por lo que se aboca a la tarea de asumir el control territorial del narcotráfico en la entidad.

Posiblemente el acto de mayor resonancia del CJNG en 2011 fue el protagonizado en septiembre en el puerto de Veracruz, donde arroja 35 cadáveres de supuestos Zetas ejecutados por una célula que denomina los Mata Zetas, con lo que da a conocer su propósito

de disputar dicha plaza bajo control de los Zetas.¹³ Después de ese acto propagandístico, la acción de los Mata Zetas contra sus adversarios se registra en varias entidades: destacan las acciones en Durango, Zacatecas e, incluso, Jalisco. Además, a través de varios videos advierte que los Zetas serán expulsados de Michoacán y Guerrero.

La ofensiva contra los Zetas coincide con la llevada a cabo por el gobierno federal durante 2012, año en que dicha organización del narcotráfico registra el mayor número de elementos asegurados, encarcelados y procesados penalmente por las autoridades. Esa situación permite al CJNG enfocarse a la recuperación del estado de Michoacán en manos de los Caballeros Templarios, fuerte competidor en el mercado de las metanfetaminas, especialmente por el control que tiene sobre el puerto de Lázaro Cárdenas, que le garantiza el suministro de precursores químicos procedentes de Asia.

Mientras que en Michoacán productores de metanfetamina son controlados por los Caballeros Templarios, el CJNG pasó a ser el principal concentrador de la producción de la mayoría de los laboratorios del estado de Jalisco (a partir de 2011). Con la detención de Erick Valencia Salazar en marzo de 2012 por elementos del Ejército, se pudo tener conocimiento de que éste tenía bajo su control la recepción de precursores químicos provenientes de Asia a través del puerto de Manzanillo. La diferencia entre la producción de Michoacán y la de Jalisco, es que en aquella predomina la producción de metanfetamina en las llamadas cocinetas (producción artesanal o rudimentaria) y, en esta última destaca la producción de tipo industrial, es decir, en laboratorios, donde intervienen químicos experimentados y se utiliza como materia prima la metilamina.

Para el CJNG sacar del mercado de las metanfetaminas a los Caballeros Templarios se convirtió en un objetivo de corto plazo; a su vez, avanzar hacia el control de la producción de amapola de Tierra Caliente en el estado de Guerrero, se erige en uno de sus propósitos de mediano plazo: así se interpretan sus intenciones en uno de los

13. *Masacre en Veracruz: 35 cadáveres en Boca del Río*. 21 de septiembre de 2011. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=PS3osAe7rhY>.

videos publicitados por la organización en 2013¹⁴, ya bajo el mando central de la organización de *El Mencho*.

5. Estructura social delictiva

Con la información recabada, se pudo identificar que el grupo familiar dominante en la conformación de la organización es el de los Valencia, el cual tiene como origen Aguililla, Michoacán; a él se suma como siguiente grupo el de los Oseguera Cervantes, también vecindado en Aguililla. Una hipótesis de por qué los Oseguera asumen el mando de la organización está asociada a que ellos, al ser los responsables de la seguridad de varios de los líderes de la organización, constituyen el brazo armado y coordinadores de las redes coercitivas que operaron desde un principio los Valencia. Su empoderamiento por la vía de las armas se incrementa cuando la organización se repliega y emigra hacia Jalisco. Es decir, el aparato coercitivo —responsable de la creación de la célula de los Mata Zetas, junto con el grupo de *Nacho Coronel*— se pone a la cabeza de las redes y estructuras operativas, contando con el apoyo de los Valencia. La convivencia con células procedentes de Sinaloa, por más de diez años, crea las condiciones para que integrantes del grupo sinaloense se sumen a la nueva organización, incluso desde antes de la muerte de *Nacho Coronel* (2010), por lo que los sinaloenses constituyen el tercer grupo en importancia,¹⁵ en posible paralelismo con los ex integrantes del Cártel de Colima, de los Amezcua Contreras, que de la alianza pasan a sumarse a la organización del Milenio y, más tarde, tanto a CJNG como a Pacífico.

14. *Guerreros del Cártel de Jalisco Nueva Generación vs. Los Caballeros Templarios*. 30 de mayo 2013. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=gN8_VdenzV0.

15. Existe la versión de que después de la muerte de Coronel, parte de la gente de Pacífico se consideró representada en Jalisco sólo por el grupo la Corona o los Coronel —organización encabezada por José Ángel Carrasco Coronel (a) *El Changel*—, que entra en conflicto con CJNG, a tal punto de que hay quienes consideran que actualmente el principal desafío para *El Chapo* Guzmán lo es CJNG. El arribo o pequeñas incursiones de los Caballeros Templarios al estado de Jalisco durante 2012 y 2013 se atribuye al apoyo que les ofreció La Corona, con quienes establecieron una alianza.

Al parecer, el grupo de los Valencia optó más por consolidar la producción en laboratorios, así como las redes y estructuras financieras y de lavado de dinero provenientes de la venta de drogas, sobresaliendo la célula financiera y operativa de los Cuini encabezada por Abigael González Valencia (a) *El Cuini* —detenido en Puerto Vallarta en febrero de 2015 por la Armada de México—, organización que reportes de la DEA ubican como una de las de mayor peso e importancia dentro del conjunto dedicado al narcotráfico de México a EUA.¹⁶

De confirmarse esta información, tendríamos que considerar que la organización CJNG estaría conformada por, al menos, la convergencia de integrantes de cuatro grupos de miembros o familiares. Procedentes todos ellos de diferentes entidades, con raíces familiares en Michoacán, Sinaloa y Colima, pero con una nueva identidad, la de migrantes radicados en Jalisco y la de sus hijos nacidos en esta entidad. Conglomerado heterogéneo de familias que convergen y pretenden unificarse en torno a la denominación: Jalisco Nueva Generación. Ello, sin dejar de lado su pasado: dos de ellos con fuertes raíces en Michoacán, lo que les permite concurrir a sus lugares de origen y preservar una red de grupos de familias y amigos aliados con la familia de los Valencia.

Uno de estos grupos prominentes es la familia de los Farías, originarios del municipio de Tepalcatepec y con fuerte presencia e influencia en las zonas productoras de metanfetamina, mariguana y amapola de Tierra Caliente, Michoacán. Su vinculación vino a fortalecerse cuando los Farías, al igual que otros grupos de agricultores y productores de dicha región, tomaron la decisión de dejar de

16. En el documento titulado *Evaluación Nacional de Amenaza de las Drogas* (2015), que cubre información de 2014, la DEA asegura que la organización de los Cuini forma parte de los 9 cárteles mexicanos más importantes que operan en EU. Los otros 8 son: CJNG, Cártel de Sinaloa, Cártel de Juárez, Cártel del Golfo, los Zetas, los Beltrán Leyva, la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios. Afirma que los Cuini proveyeron el financiamiento inicial para facilitar el surgimiento del CJNG. Añade que: “El CJNG se está convirtiendo en uno de los cárteles de las organizaciones transnacionales de droga más poderosas de México y, en algunos casos, rivaliza con el Cártel de Sinaloa con operaciones rastreadas en Asia, Europa y Oceanía”. Véase: *National Drug Threat Assessment Summary*, 2015. US Department of Justice, Drug Enforcement Administration. Recuperado de: <http://www.dea.gov/docs/2015%20NDTA%20Report.pdf>

rendir tributo y subordinación a los Caballeros Templarios y crear el movimiento de autodefensas de Tierra Caliente. Fue a través de los Farías como el CJNG canalizó apoyos de abasto de combustible y de armamento a los grupos de autodefensa que se formaron en Tepalcatepec y Las Margaritas, Michoacán; movimiento que llegó a extenderse a más de 30 municipios de la entidad, principalmente de Tierra Caliente y la Costa.

En este caso, el retorno de los Valencia a Michoacán más se ha logrado por las redes y estructuras familiares conformadas a lo largo de poco más de 30 años entre los estados de Michoacán y Jalisco, que a través de la confrontación directa para debilitar en su momento a los Zetas, la Empresa, la Familia Michoacana o a los Caballeros Templarios. A ello contribuye, sin proponérselo, la acción del gobierno federal encaminada a debilitar a las organizaciones delictivas que operan en Michoacán, lo cual ha favorecido la fragmentación delictiva, lo que constituye un escenario favorable para que el CJNG coopte a células debilitadas y articule las redes de vínculos con las distintas familias, y se convierta posiblemente en el nuevo coordinador y concentrador de la producción de marihuana, heroína y metanfetamina de Michoacán.

6. Estructura financiera

Está representada principalmente por la familia Valencia, ubicada actualmente en Jalisco. Destacan en esta actividad los hermanos González Valencia y al frente de ellos Abigael González Valencia (a) *El Cuini*, quien como ya se refirió, encabeza a la organización de los Cuinis, considerada por el Departamento del Tesoro de EUA como la organización que ha estructurado una red financiera y de lavado de activos en Jalisco, Colima, Estado de México, Quintana Roo, Ciudad de México, EUA y varios países de Europa y Asia —red que está en proceso de investigación.¹⁷

17. La Oficina de Control de Activos Extranjeros (Office of Foreign Assets Control, OFAC) del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América, tiene identificados y boletinados varios establecimientos con sede en Guadalajara. De 2007 a septiembre de 2015, los activos de 101 empresas de Jalisco han sido congelados por la OFAC debido a sus

Paralelamente a la red internacional y nacional de lavado de activos, sobresale la red de lavado integrada por los familiares directos de los líderes del CJNG. Ejemplo de ello lo constituye la hermana de Abigael, Rosalinda González Valencia, esposa de *El Mencho*, quien se presume podría formar parte de la red de lavado que opera en Jalisco junto con varias de las esposas de los principales líderes de la organización.¹⁸

Cabe preguntarse por qué la ciudad de Guadalajara y su zona metropolitana se convierten en el epicentro de la estructura financiera de la organización: a lo que se puede responder que por ser el principal punto de recepción y distribución de diversos tipos de drogas, precursores y químicos esenciales procedentes de los puertos de Manzanillo, Colima y Lázaro Cárdenas, Michoacán, así como sede de un número importante de laboratorios clandestinos productores de drogas sintéticas; es decir, desde Guadalajara se conforma la principal *estructura productiva, administrativa y de distribución* de drogas hacia su principal mercado, Estados Unidos.

nexos con el narcotráfico. Los giros van desde venta de comida gourmet, tequila, caballos y alarmas para carros hasta el manejo de deuda. Recientemente añadió a su lista de cabecillas del narcotráfico al empresario mexicano Naim Libien Tella y cuatro empresas presuntamente vinculadas a la organización de los Cuinis, entre ellas el periódico *Unomásuno*, Valgo Grupo de Inversión, Aerolíneas Amanecer y *Diario Amanecer*. “Indaga PGR a 60 ligados al CJNG”, diario *Reforma*, 28 de septiembre de 2015. “Ficha EU a narco; México los ignora”, diario *Reforma*, 17 de septiembre de 2015. “EU vincula a *Unomásuno* con los Cuinis”, recuperado de: <http://www.blog-del-narco.com/2015/12/eu-vincula-unomasuno-con-los-cuinis.html>

18. Jessica Johanna Oseguera González. Michoacana, hija de Nemesio y Rosalinda, hermana de Rubén Oseguera González (a) *El Menchito*, preso en el Cefereso 3 en Matamoros, Tamaulipas, dirige los restaurantes Mizu Sushi en Zapopan y Puerto Vallarta, los cuales están sujetos a investigación. A raíz de la detención de *El Cuini*, su esposa Jennifer Beaney, sinaloense, que dirige las empresas AG & Carlón, SA de CV y Grupo Dijema, SA de CV, en Guadalajara, presentó una demanda de garantías ante el Juzgado Segundo de Distrito de Amparo en Materia Penal del Estado de Jalisco en contra de “la ilegal detención que se pretende realizar en su contra disfrazada de orden de citación, presentación, comparecencia, arraigo, aprehensión, reaprehensión”. *Las narcoempresarias del CJNG*. Blog del Narco. Diciembre de 2015. Recuperado de: <http://www.blog-del-narco.com/2015/12/las-narcoempresarias-del-cjng.html>.

7. Estructuras de corrupción y redes de protección¹⁹

Tanto la *estructura productiva* como la *estructura financiera* no hubieran sido posibles si no existiera una *estructura de corrupción* lo suficientemente desarrollada para dar sostenibilidad a las primeras. La cronología de eventos ocurridos durante 2014 y 2015 advierten y son indicadores de la existencia de *redes de protección* de funcionarios gubernamentales.

Dichas *redes* han sido articuladas a partir de una de las *estructuras de corrupción e impunidad gubernamentales* con mayor tradición e historia en el país que opera desde los años setenta en la ciudad de Guadalajara, y diera cobertura al llamado Cártel de Guadalajara. En poco más de 40 años, integrantes de las élites económicas y políticas de Jalisco han estructurado un *sistema de impunidad* que se ha beneficiado de las actividades ilícitas de narcotraficantes, y a cambio ha favorecido el que las organizaciones delictivas estructuren diversas carteras de negocios para el lavado de activos y dinero. La mayoría de los actos ilícitos tiene consecuencias cuando alguna de las autoridades no cumple con la protección pactada o se resiste a cooperar en los términos acordados; se produce el llamado ajuste de cuentas, como en repetidas ocasiones el CJNG procedió durante 2015.

Entre este tipo de acciones se pueden mencionar el ataque del 19 de marzo a los agentes de la Gendarmería Nacional en Ocotlán, donde fallecen cinco policías federales; el atentado del 31 de marzo en Zapopan contra el comisionado de seguridad pública estatal, Alejandro Solorio; la emboscada del 6 de abril a elementos de la Fuerza Única Jalisco con el asesinato de 15 agentes en San Sebastián, Jalisco; y el asesinato en Zacatecas, el 26 de abril, de Antonio

19. Las redes de corrupción e impunidad que prevalecen en el país constituyen uno de los temas más insuficientemente y pobremente estudiados, sobre todo y especialmente los vinculados al narcotráfico. Razón por la cual los elementos expuestos en esta sección como en la siguiente requieren ser considerados como hipótesis que necesitan de una validación e integración de evidencias y elementos probatorios. Sin embargo, no quisimos dejar de mencionarlos e invitar a los interesados a ayudar a la investigación correspondiente. Los datos, eventos y comentarios registrados en esta sección como los expuestos en la siguiente fueron retomados de la nota publicada en el blog de Consultores en Inteligencia y Seguridad bajo el título *Crisis de seguridad en Jalisco*. Mayo de 2015. Recuperado de: www.cisestrategico.com.

de Jesús Dioclesiano Molina, abogado cercano al primer círculo del gobernador Aristóteles Sandoval y considerado como un personaje clave en las redes políticas y criminales de Jalisco.

La detención de *El Cuini*, cofundador de la organización, llevada a cabo por un grupo de la Armada el 28 de febrero de 2015 en Puerto Vallarta, representa una afectación que ha obligado al CJNG a replantear sus relaciones con el poder político, así como con las redes de protección y de informantes conformadas por elementos de la seguridad estatal y federal.

Para los integrantes del CJNG, el primero de mayo de 2015, día de los narcobloqueos en Jalisco, es una prueba de su capacidad para obtener información de inteligencia federal, a través de las redes antes mencionadas entretrejidas en la *estructura de corrupción* que prevalece en el nivel federal.

8. Estructura coercitiva y fuerza paramilitar

La información obtenida para esa fecha permitió al CJNG poner en operación células paramilitares con capacidad de generar un escenario de caos y neutralización de las fuerzas federales en el estado de Jalisco y estados circunvecinos (Colima, Guanajuato y Michoacán); lo que le permitió romper un cerco en contra de un grupo operativo de importancia estratégica para la organización y asegurar su escape, con afectaciones a la población y a las fuerzas de seguridad, muy superiores a las registradas en años anteriores, a saber:

- Derribo de un helicóptero de la Fuerza Aérea Mexicana (FAM) —el primero en la historia de combate al narcotráfico— con 18 elementos del Ejército y la Policía Federal, de los cuales diez pierden la vida y dos sufren heridas.
- 18 decesos —nueve de ellos militares, un policía investigador y ocho presuntos delincuentes— y 19 heridos.
- 39 narcobloqueos —aunque redes sociales identificaron alrededor de 50— en avenidas y carreteras en 32 municipios de Jalisco (25), Colima, Guanajuato y Michoacán.
- 11 bancos, cinco gasolineras y un número todavía indeterminado de vehículos automotores incendiados, principalmente.

El CJNG desplegó una fuerza paramilitar de alrededor de 100 personas y 50 células delictivas que suman entre 150 a 300 personas. Utilizó, en esa ocasión, un lanzacohetes RPG de fabricación rusa para derribar al helicóptero Cougar Mat 1009 de la FAM, en el municipio de Villa Purificación, Jalisco.

En tanto que, como parte de los aseguramientos de ese día, destacan los siguientes:

- Dos lanzacohetes de fabricación rusa: un RPG-7 y otro RPG-22.
- Dos lanzacohetes LAW.
- Nueve misiles o proyectiles.
- Cinco granadas de mano.
- 15 armas largas, entre ametralladoras y fusiles de asalto calibre .50 y 7.62.
- Seis armas cortas.
- 92 cargadores y tres mil 800 cartuchos útiles.
- Dos vehículos blindados.
- Una pick-up con dispositivo para montar una ametralladora.
- Uniformes de tipo militar con la leyenda: *Fuerza Especial del Alto Mando CJNG* con cinco estrellas.
- 19 supuestos delincuentes detenidos, de los cuales 8 comprobaron su inocencia, y el resto fueron puestos a disposición de la PGR por la fiscalía del estado, acusados por delincuencia organizada y terrorismo, principalmente. Además, en León, Guanajuato, fue consignado por la procuraduría estatal por terrorismo otro supuesto delincuente perteneciente al CJNG.

El aseguramiento de armamento y equipo de esta organización — al igual que en anteriores ocasiones— es indicativo del encuadramiento paramilitar y la capacidad de fuego adquiridos a lo largo de sus casi cinco años de existencia como CJNG y los previos como la organización Milenio.

Cabe destacar que el creciente número de lanzacohetes y misiles asegurados en diferentes estados del país —sobresaliendo los estados de Tamaulipas, Coahuila y Sinaloa—, de 2007 a 2014, pertenecientes a las organizaciones delictivas Pacífico, los Beltrán Leyva, CDG y los Zetas, permiten estimar la alta probabilidad de que el CJNG los tu-

viera también en iguales proporciones, con el propósito de equiparar su arsenal al de sus socios, competidores y adversarios.²⁰

Conclusiones

La falta de un mayor conocimiento de los *procesos de estructuración histórica de relaciones sociales delictivas* (familiares, financieras, corruptas, de impunidad y coercitivas), ha impedido diseñar una estrategia más adecuada de tratamiento de la organización delictiva CJNG.

Un análisis preliminar de la *Operación Jalisco* y de lo acontecido el 1º de mayo de 2015 ayuda a identificar que los servicios de inteligencia gubernamentales no visualizaron ni valoraron adecuadamente las capacidades desarrolladas y estructuradas por dicha organización delictiva.

El operativo del gobierno federal contra esta organización advierte adicionalmente lo siguiente:

- Poco conocimiento de la evolución y desarrollo de esta organización delictiva.
- Información de inteligencia insuficiente, dispersa, fragmentada y de mala calidad.
- Las unidades de análisis de cada una de las instancias que la han estudiado y valorado no han generado las líneas de investigación pertinentes, tendientes a direccionar la recolección de nuevos datos y, con ello, elevar la calidad de la información y el conocimiento de la organización.
- Dichas unidades no fueron capaces de incorporar a su análisis la información que se tiene sobre el *modus operandi* del CJNG, especialmente su capacidad de producir escenarios de caos frente a operativos de las fuerzas de seguridad, registrados con anterioridad.

20. Diferentes observadores coinciden en calificar el operativo gubernamental como un fracaso. Entre ellos destaca el comentario de Raymundo Riva Palacio, quien considera que: “El enemigo fue más grande y poderoso que el Estado” (*El Financiero*, 4 de mayo de 2015).

- Prevalece la desconfianza entre las instancias de seguridad por las persistentes filtraciones de información, su alto grado de contaminación y ausencia de contrainteligencia, lo que limita el proceso de fusión de información para generar inteligencia.
- Fue, y seguirá siendo, insuficiente el *corpus informativo y analítico* para elaborar el contenido estratégico contra la delincuencia y el diseño táctico de los operativos. Hasta ahora las autoridades no han podido conformar un servicio de inteligencia criminal que, entre sus primeras tareas, dé orden a la información existente, la depure y valide, y a través de un adecuado tratamiento y procesamiento de la información genere el análisis de inteligencia congruente con un planteamiento estratégico de atención de la organización CJNG.²¹

Todo lo anterior permite concluir que nuestras instancias de seguridad siguen ancladas en un *modelo de seguridad reactivo*, con un bajo aporte de inteligencia y asertividad, así como con errores y contradicciones en su estrategia de comunicación.

Lo que hoy queda claro es que el CJNG resulta ser el enemigo más poderoso enfrentado por la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Sus avances de los últimos años, tanto en la producción como en el trasiego de droga para su venta en EUA, Europa y Asia —como lo refieren los reportes de la DEA y de la OFAC— la colocan como una de las organizaciones delictivas más activas de los últimos tiempos.

La cronología de los actos de los últimos tres años permite observar que la organización llevaba a cabo una serie de acciones debidamente concebidas para neutralizar a organizaciones adversarias, perfeccionar sus capacidades paramilitares y mecanismos de coerción, así como la preparación de escenarios de desestabilización en territorio jalisciense, como medio para incrementar su mayor empoderamiento local y regional.

21. Las fuerzas armadas, la policía federal y el CISEN son las áreas que desde que se iniciara el combate al narcotráfico han producido inteligencia del tipo táctica y operativa supliendo la inexistencia en el país de un servicio de inteligencia criminal. Ello en parte explica el porqué el país no cuenta con una instancia que formule la inteligencia estratégica para combatir a la delincuencia organizada.

El enfrentamiento protagonizado por el CJNG y las fuerzas federales el 1º de mayo de 2015, inaugura una nueva etapa en el proceso de recomposición de las relaciones entre la delincuencia organizada y los poderes fácticos transnacionales, nacionales y locales que amenazan la seguridad y estabilidad del estado de Jalisco.

El CJNG consolida su presencia en los mercados de droga de EUA, Europa y Asia, y gana una batalla a las fuerzas federales al derribar un helicóptero de la Fuerza Aérea Mexicana y neutralizar los inicios del *Operativo Jalisco*, concebido a partir de la intensificación de sus acciones contra diferentes actores federales y del estado de Jalisco. Ello, en gran parte se debe al *capital delictivo* que hereda de los Valencia, y que posteriormente diera vida a la organización del Milenio, en la cual convergen Nemesio Oseguera Cervantes (a) *El Mencho* —actual jefe operativo del CJNG—, Abigael González Valencia (a) *El Cuini* —quien como ya se refirió, aun detenido, sigue a la cabeza de la organización de los Cuinis— y Juan José Farías Álvarez, *El Abuelo*, quien promoviera la conformación de las auto-defensas en Michoacán. Su alianza previa con los Carrillo Fuentes y más tarde con la organización Pacífico, le permitió acceder a Guadalajara —ciudad y enclave con un historial y capital delictivo digno de ser recuperado por cualquier organización— y, por ese medio, a los mercados internacionales y a la operación conjuntamente con *Nacho Coronel*. En la actual coyuntura, es una organización en proceso de expansión que deberá enfrentar a actores gubernamentales y poderes fácticos que se disputan y redistribuyen los espacios de los poderes político, económico, militar, social y delictivo, tanto en el país como en el extranjero. Con todo, su principal enemigo no se ubica en los entramados gubernamentales sino en la fragilidad de sus relaciones con el resto de las organizaciones del narcotráfico, especialmente con los grupos que conforman la organización Pacífico²²

22. El 12 de octubre de 2015 se reportó en la *web* un enfrentamiento entre integrantes de las organizaciones Pacífico y CJNG en la localidad La Estancia en el estado de Colima. La crónica refiere que al lugar donde se encontraba *El Mencho* encabezando una reunión, arribaron alrededor de 50 vehículos de los sinaloenses quienes se enfrentaron al cinturón de seguridad del CJNG registrándose el deceso de alrededor de 40 personas, logrando escapar Nemesio Oseguera Cervantes. *El Cartel de Sinaloa le ejecutó 40 sicarios a El Mencho*. 12 de octubre de 2015. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=5ju8pNJANxs>

y, en segundo plano, con la organización de los Zetas que en lo que va de 2015 ha mostrado capacidad para mantenerse en el escenario delictivo nacional.

Por lo tanto, su reto inmediato seguirá siendo el *Operativo Jalisco*, puesto en marcha por el gobierno federal y que tiene como principal propósito su desarticulación.²³ En qué tiempo se logre, no se puede saber, sobre todo si se toman en cuenta los frentes de lucha contra la delincuencia en Michoacán, Guerrero y Tamaulipas, donde siguen en marcha operativos similares ante los escenarios prevalecientes de inestabilidad e ingobernabilidad, a los cuales ahora se suma Jalisco.

Como lo dijera el ex comisionado Nacional de Seguridad, Monte Alejandro Rubido: “se privilegiará el uso de la inteligencia para contener y desarticular al CJNG”. Todos esperamos y deseamos que así suceda; sin embargo, la batalla perdida por las fuerzas federales el 1º de mayo de 2015 indica que los escenarios de conflicto y violencia habrán de prolongarse por largo tiempo: primero, porque la demanda de drogas en el mercado internacional no disminuye; segundo, porque los bajos niveles de gobernabilidad indican que las organizaciones delictivas habrán de seguir disputando territorios; tercero, porque nada o casi nada se ha hecho para contener el flujo ilegal de armamento de alto poder; y, cuarto, porque se mantienen las estructuras de corrupción e impunidad en los tres niveles de gobierno, es decir, persiste el quebranto del estado de derecho en el país.

23. El gobierno federal continúa el aseguramiento de importantes jefes y miembros de la organización entre los que destaca la detención de Antonio Oseguera Cervantes, uno más de los operadores financieros de la organización, así como el proceso judicial contra Rubén Oseguera González (a) *El Menchito*. Un juez federal de Jalisco abrió un tercer juicio contra el hijo de *El Mencho*, considerado como el número dos del CJNG. “Abren tercer juicio contra ‘El Menchito’”, diario *Reforma*, 4 de noviembre de 2015.

Capítulo XXIV

La *Open Source Intelligence* (OSINT) sobre crimen organizado. El ejemplo de la iniciativa NarcoData en Jalisco

*Jesús Pérez Caballero**

Este capítulo describe una serie de rasgos de la Open Source Intelligence (OSINT, inteligencia de fuente abierta) relevantes para la comprensión del crimen organizado en México. Posteriormente, analiza la iniciativa periodística y de la sociedad civil NarcoData y la información que proporciona sobre las organizaciones de narcotraficantes mexicanas (ONM), con énfasis en el estado de Jalisco, y especialmente en el Cártel de Jalisco Nueva Generación (CJNG). Tras ello, se plantean algunas críticas a su uso de fuentes oficiales y sus resultados, así como se sugieren otras maneras de procesar información para obtener inteligencia.

1. Notas sobre la OSINT en México

La OSINT es un medio de recolección de datos que serán procesados para la obtención de la inteligencia. Tal medio se basa en “la explotación analítica de información que está legalmente disponi-

* Becario del Programa de Becas Posdoctorales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Investigaciones Sociales. Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED (Madrid, España).

ble y en dominio público”, en oposición a la información adquirida clandestinamente, por hallarse bajo reserva oficial o por afectar a intereses comerciales (Gibson, 2004: 19).¹ Sintéticamente, la inteligencia resultaría en una forma de pensar, que selecciona y procesa información abierta. Idealmente, revaloriza los hechos que enmarca y genera con naturalidad otras verdades.

A lo anterior se añade que la inteligencia sobre crimen organizado en México necesita abordarse, cuando menos, desde tres puntos de partida: distinción entre análisis criminal e inteligencia; dificultad de aplicar los criterios de análisis típicos para actores estatales; y valoración de los grupos criminales como procesadores de su propia inteligencia.

En primer lugar, la inteligencia no debe confundirse con el análisis criminal. Este busca obtener la “información necesaria para la persecución y represión de los delitos (pruebas y evidencias)” frente al ámbito predelictual de la amenaza y el riesgo en el que opera la inteligencia (Sansó-Rubert, 2006: 211-212). Los hechos delictivos pueden indicar dónde o cómo generar inteligencia, pero difícilmente serán inteligencia en sí.

En segundo lugar, la inteligencia sobre las ONM no tiene como objeto de estudio un actor estatal, y ni siquiera uno no estatal con el rasgo clásico de un control territorial que le asemeje a un Estado. Plantear estos matices evita los errores derivados de trasponer automáticamente criterios estratégicos a organizaciones que no son Estados ni *state-like*, a violencia que no es un conflicto armado y a actos de propaganda que no son terroristas.

En tercer lugar, el crimen organizado también realiza una labor de procesamiento de fuentes, sobre todo si son tan accesibles como la OSINT (Navarro, 2009: 168-173). Así, las ONM han mostrado familiaridad con los modos de adquirir inteligencia y su *doppelgänger*, la generación de desinformación. De manera más o menos rudimentaria, se trata de un rasgo habitual en la estrategia comunicativa de las ONM (Astorga, 2007: 215), un caso más en el “juego retórico que desdobra la realidad en lo manifiesto y lo oculto [...] uno de los re-

1. Las traducciones son siempre propias, salvo que se indique lo contrario.

gistros básicos del lenguaje político mexicano, que sirve [...] para neutralizar el espacio de discusión pública” (Escalante, 2012: 43).

2. Jalisco en NarcoData

2.1. Qué es NarcoData

NarcoData es una *web* habilitada por el periódico mexicano *Animal Político*, en colaboración con la plataforma colaborativa chilena de periodismo de datos Poderopedia, que reúne datos sobre ONM en los últimos cuarenta años, a partir de “solicitudes de información, entrevistas, revisiones hemerográficas y bibliográficas” (NarcoData a, s.f.). Esta metodología se plasma en cuatro documentos obtenidos por la publicación según las citadas solicitudes de información (NarcoData b, s.f.). El primero de estos documentos es del periodo de gobierno de Vicente Fox (2000-2006), elaborado por la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), denominado “Organizaciones Delictivas” (5 páginas, s.f.);² el segundo, para el periodo de Felipe Calderón (2006-2012), sin que conste qué institución lo elaboró (NarcoData indica que la PGR), titulado “Células delictivas con presencia en el país” (4 páginas, 25 de marzo de 2013)³ y dos sobre el periodo en curso de Enrique Peña (2012-2018): “Anexo” (2 páginas, s.f.)⁴ y “Anexo 1” (2 páginas, 2014).⁵

2. PGR. SIEDO, *Organizaciones Delictivas*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/286347652/Organizaciones-criminales-VFQ>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.

3. PGR, *Células delictivas con presencia en el país*, 25 de marzo de 2013. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/286347650/Organizaciones-criminales-FCH>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.

4. PGR, *Anexo*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/286347648/Organizaciones-criminales-EPN>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.

5. PGR. Subprocuraduría Jurídica de Asuntos Internacionales. Dirección General de Asuntos Jurídicos (PGR.SJAI.DGAJ), *Anexo 1*, Oficio: SJAI/DGAJ/08817/2014, Asunto: Entrega de información en medio electrónico, 2014. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/286347647/Organizaciones-criminales-EPN-2>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.

De lo anterior se deduce que NarcoData es una adaptación de iniciativas entre pedagógicas y de activismo que, en otros ámbitos, intentan trazar el *quién es quién* de los grupos de poder. En ese rol se enmarca la citada Poderopedia, que difunde biografías de políticos y empresarios chilenos y sus vínculos, mediante la recopilación y cruzado de información, publicación con visualizaciones de datos y la facilitación de relaciones que proporciona la tecnología semántica (Poderopedia, s.f.). Esto se ha replicado por otras organizaciones, como la española Fundación Ciudadana Civio, que realiza lo propio con las elites en ese país, concretando quién tiene responsabilidades políticas, su grado de preparación y sus relaciones con otros individuos prominentes (Fundación Ciudadana Civio, 2013). Estas tendencias entroncan con un marco sociopolítico mayor, en el que no sólo se producen decisiones estatales de externalizar asuntos de seguridad, como la inteligencia (Fielding-Smith y Black, 2015), sino también reacciones para el fomento de la transparencia, colaboración, *open data* e inteligencia colectiva (Puig y Davies, s.f.). Esto influye progresivamente en diversos niveles, como se observó en ámbitos de la sociedad civil del área metropolitana tapatía en las pasadas elecciones al Congreso (Martínez, 2015).

Sin embargo, en México el reto es todavía mayor que el que afrontan esas organizaciones que pretenden desentrañar las relaciones entre grupos políticos y económicos, puesto que la información sobre crimen organizado, por la naturaleza de la materia, no suele ser pública. Aun así, en este terreno ha habido iniciativas paralelas a las oficiales. Con respecto a la cuantificación desde una óptica macro, se observa el ejemplo que, desde 2010, supone el *Justice in Mexico Project*, de la Universidad de San Diego (California). En él se analiza información sobre homicidios relacionados con el crimen organizado, a partir de cálculos según cómo se ha producido este crimen, tanto propios como de fuentes oficiales (2007-2011, si bien no existe una cifra oficial global de este tipo de delitos desde 2010), medios de comunicación (*Reforma* y *Milenio*, diarios que plantearon sus estimaciones) y la firma de consultoría *Lantia* (Heinle *et al.*, 2014: 9-12). Pero también hay acciones a escala micro. Por ejemplo, el antropólogo Chris Kyle posee la base de datos más exacta de la violencia relacionada con el crimen organizado en el pueblo guerrereño de Chilapa, un lugar con tasas en 2014 de 54 asesinados por

cada 100,000 habitantes, lo que hipotéticamente la situaría entre las veinte ciudades más peligrosas del mundo. Kyle ha contabilizado los homicidios, georreferenciado cada muerte, obtenido datos personales del fallecido o descrito el tipo de asesinato, incluido el tipo de arma o si había *narcomensajes* cerca del cadáver (Michel y Agustín, 2015).

2.2. Análisis crítico del contenido de las solicitudes de información

En este apartado se repasan los cuatro documentos de la PGR sobre ONM, fuente primaria de NarcoData y una de las bases para elaborar sus informes. El análisis es cronológico, para detectar si existe un discurso al presentar las organizaciones criminales seleccionadas o se desprenden cambios en sus características. Esto se completa con el rastreo de posibles errores de coherencia sobre la naturaleza de las organizaciones, sea al confrontar entre sí los documentos o contrastarlos con otras fuentes. A diferencia del siguiente apartado, que estudia con más detenimiento las ONM que operan en Jalisco, este se centra en todos los grupos criminales. El objetivo es describir qué idea subyace en la visión de la PGR sobre este asunto.

En los cuatro informes no hay una terminología unificada sobre las ONM. Esto supone que conceptualmente se carezca de una visión homogénea, incluso de la misma organización. Así, jurídicamente, se veda la posibilidad de utilizar instrumentos dogmáticos (teorías de imputación para líderes de organizaciones complejas) o procesales (enfoques de contexto que completen la investigación caso por caso). Desde estas consideraciones, el primer documento, relativo, como se dijo anteriormente, al periodo de gobierno de Vicente Fox (2000-2006), alude a siete “organizaciones delictivas” (Arellano Félix, Carrillo Fuentes, Osiel Cárdenas, Guzmán Loera/Palma Salazar, Valencia, Díaz Parada y Amezcua Contreras), a las que se divide en cinco rubros: “líderes”, “detenidos”, “operadores”, “área de influencia” y “centro de operaciones”. Sin embargo, en el desarrollo de estos apartados hay errores. Por ejemplo, sólo señala un apartado específico de “detenidos” para los Arellano Félix. Casos como Osiel Cárdenas y Héctor Luis Palma (extraditados a EU), y Pedro Díaz Parada y los hermanos José de Jesús, Luis Ignacio y Adán Amezcua Contreras (recluidos en México), aparecen en el rubro de “líderes”,

por lo que parece insinuarse que todavía eran, desde la prisión, los líderes de sus respectivas ONM. A su vez, el concepto de “operadores” aludiría, por oposición, a figuras prominentes que no son líderes, pero este concepto no es unívoco, al poder referirse a aspectos tan disímiles como el aparato logístico, militar o financiero de las ONM. El documento no aclara nada al respecto. Además, se detecta la laguna de que para la ONM de los Valencia no habría operadores, pero del documento no puede inferirse si esto es por las características de ese grupo criminal o porque la PGR los desconoce. En esta línea, los apartados “áreas de influencia” y “centro de operaciones” tampoco se explican, aunque debería entenderse que el primero es más amplio que el segundo, al medirse este último por ciudades, y el otro por estados, según el documento. Pero no se dice qué factores miden la influencia de un grupo en un área (¿basta un decomiso de droga atribuida al grupo? ¿O la detención de un individuo ligado a ese grupo? ¿Cada cuánto tiempo se cuantifica?). Interrogantes de igual naturaleza se plantean con el término “centro de operaciones”. Por ejemplo: ¿Alude al lugar de origen de la ONM? ¿O donde se cree que están escondidos los líderes de la organización? (PGR. SIEDO, s.f.: 1).

El documento continúa con un apartado denominado “Diagnóstico del crimen organizado en diferentes entidades de la república con operativo”, que requiere un *fisking* o análisis error por error, por lo intrincado de sus argumentaciones y la confusión en algunos párrafos. Se pasa a denominar a las anteriores organizaciones con el término “cártel”, unido a la región de origen (cártel de Sinaloa, cártel del Golfo, etc.). Esto no es intrínsecamente negativo, pero genera incoherencia, ya que en una página anterior se ha utilizado otro término. El diagnóstico alude a que en 2007 habría un conflicto entre Sinaloa y el Golfo, pero esa es la única concreción. En el resto del texto se habla de generalidades como “desde el norte hasta el sur de México las ejecuciones violentas están al día [sic]”, “plaza caliente”, querencia de “supremacía” de un cártel o “controlar la zona”. Además, se ofrece el dato de que grupos de sicarios operan en tandas de treinta, divididos a su vez en células de siete miembros, pero esa información es inconexa, puesto que no se atribuye ese *modus operandi* a ninguna organización. Únicamente se dice que esos sicarios “han desestabilizado” determinadas zonas de estados donde se han implantado operativos conjuntos de seguridad, por lo que parece

deducirse que si una organización delictiva opera allí, también lo harán esos grupos de sicarios. Una deducción, cuando menos, aventurada, pero que se colige del texto analizado. En el aspecto positivo, se mencionan puntos como la descripción de tácticas de movilidad o cómo se darían alianzas de grupos como los Zetas, en ese momento catalogado como “brazo armado del cártel del Golfo”, con individuos locales (PGR. SIEDO, s.f.: 2). Posteriormente, el diagnóstico se centra en algunas entidades federativas (Sonora, Baja California Norte, Chihuahua, Guerrero y Tamaulipas). De las respectivas descripciones, se coligen los motivos para la selección de cada una. Sonora, por ser la “entidad que ha registrado mayor número de crímenes en contra de agentes de autoridad” (PGR. SIEDO, s.f.: 3); Baja California Norte, por el enfrentamiento entre las organizaciones de Tijuana y Sinaloa, agravada por la penetración de los primeros en las corporaciones policíacas, aunque sin especificarse cuáles (PGR. SIEDO, s.f.: 4); Chihuahua, por ser “una de las entidades productoras de enervantes más importantes del país” y contar con zonas de difícil vigilancia (PGR. SIEDO, s.f.: 4-5); Guerrero, por ser un lugar donde operan células de los Beltrán Leyva, en ese momentos ligados a la organización de Sinaloa (PGR. SIEDO, s.f.: 5); o Tamaulipas por estar en una, diríase, *extraña calma*, por un posible traslado de los grupos a otros lugares para seguir sus disputas. Este último caso es sintomático de la confusión del diagnóstico de la PGR, pues se está sosteniendo que se pone el foco en un lugar porque ha dejado de ser un foco, todo ello según la opinión de un “presidente del Centro de Estudios Fronterizos y de Promoción de Derechos Humanos AC” (PGR. SIEDO, s.f.: 5), figura por lo demás respetable pero insuficiente para sostener un dictamen de la PGR sobre un lugar tan complejo como Tamaulipas. En esa línea, el problema con las afirmaciones anteriores es que se sostienen sin números que apoyen, por ejemplo, de los homicidios de agentes de autoridad, ni de la penetración del crimen organizado en instituciones de seguridad; o qué elementos considerados como definitorios, como la producción de drogas o el difícil acceso (Chihuahua), o la presencia de los Beltrán Leyva (Guerrero) son en realidad compartidos por otras entidades federativas no mencionadas en el diagnóstico.

El segundo documento de la PGR divulgado en el marco de NarcoData cubre el periodo 2006-2012. El texto presenta una clasifi-

cación triple de las organizaciones criminales: “grupos” (que en el documento también se denomina “organización”), “células y/o pandillas”. Sin embargo, no se proporciona ningún criterio que identifique unas u otras, e incluso se señala que algunas podrían estar inactivas o desarticuladas (PGR, 2013: 1). Esta afirmación entra en contradicción con todo el documento y lo convierte, en términos de análisis discursivo, en un texto susceptible de ser falso por completo. Haciendo abstracción de esa inconsistencia, la relación entre grupos, células y pandillas, como se ha dicho, no se aclara. Esto es, ¿debe inferirse que un grupo es tal por tener más miembros que una célula? ¿O la definición es por la relación jerárquica entre grupo y célula? ¿Cuándo una organización deja de ser pandilla para ser la célula de una organización criminal? Son interrogantes que surgen con naturalidad de la lectura y que el cuadro posterior del documento no responde.

En todo caso, el documento enumera seis grupos, divididos en células, como son los Zetas, el Pacífico, los Arellano Félix, la Familia, los Caballeros Templarios, Nuevo Cártel de Juárez, y otras células que gravitan en torno a un pasado común, como las células afines a la Barbie o las células escondidas de los Beltrán Leyva (PGR, 2013: 1-3). Aunque se ha dejado de dar nombres de los individuos más relevantes de esas organizaciones, como en el documento del periodo del presidente Fox, hay una continuidad en la búsqueda de la “[d]esarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor”, tal y como se desprende de la tesis de la —tras su cambio de nombre— Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) de la PGR (PGR. SEIDO, 2012: 57).

En este documento, la PGR recae en las problemáticas descritas anteriormente. Por ejemplo, caracterizar en un documento oficial de seguridad como “escondidas” a determinados grupos de individuos enfatiza un término críptico que dificulta el análisis. Tampoco ayuda presentar a pandillas (los Artistas Asesinos, los Mexicles o los Aztecas, en Chihuahua) como células, o manifestar un desconocimiento sobre la naturaleza de células con afirmaciones como un “grupos dirigidos por una persona de apellido”. Además, es sorprendente que el documento no mencione al cártel del Golfo, como si se hubiera volatilizado en su conflicto con los Zetas. O para Jalisco, que se pre-

senten el CJNG y Los Mata-Zetas como grupos diferentes, cuando en esa fecha no había indicios para pensar algo así, salvo etiquetas mediáticas.

En los aspectos positivos del documento, llama la atención que la Resistencia, opuestos al CJNG tras la caída de Ignacio *Nacho* Coronel, se vincule a la Familia Michoacana, un terreno que, de ser acertado, abriría oportunidades de investigación. Sobre focos rojos actuales como el estado de Guerrero, el documento destaca por tener ya identificados a grupos como los Rojos, los Granados o los Ardillos. Guerreros Unidos, en cambio, todavía no es distinto a los Pelones, que algunas fuentes identifican como pistoleros “de perfil paramilitar que fueron entrenados para en su momento pelear contra los Zetas y la Familia Michoacana” (Veledíaz, 2014), y que desembocaron en el grupo conocido por el caso Ayotzinapa.

Sin embargo, estos aciertos no pueden ocultar las anteriores incoherencias, percibidas también en informes similares de ese periodo. En el balance sobre la materia presentado por la SEIDO en 2012 se observa la misma confusión de los documentos analizados. Así lo muestran las proclamas maximalistas, la redacción confusa, las relaciones de causalidad no probadas, la asunción de éxitos no comprobables, el reconocimiento de falta de estándares para facilitar y garantizar la calidad de la investigación y el uso de fuentes dudosas (PGR. SEIDO, 2012: 4, 9-11, 59, 63, 66, 113 y 173-174). De esto no se deduce que otras instituciones (por ejemplo, militares), procesaran así la información, ni tan siquiera puede afirmarse que lo anterior fuera toda la información con la que contaba la PGR a la fecha. Pero sí puede concluirse que en la PGR se han generado esos documentos, con tal forma y tal fondo.

En los documentos del periodo 2012-2014, se actualizan algunos datos. Con la denominación de “organización”, “célula delictiva” y, en algunos casos, “pandilla”, se habla de nueve organizaciones: Pacífico, Arellano Félix, la Familia Michoacana, Carrillo Fuentes, Beltrán Leyva, los Zetas, Cártel del Golfo, los Caballeros Templarios y Cártel Jalisco Nueva Generación (PGR, s.f.: 1-2). Entre las actualizaciones, por ejemplo, las citadas tres pandillas del reporte anterior aparecen identificadas como tales; el Cártel del Golfo, aunque con una de sus células (“Talibanes”) atribuida anteriormente a los Zetas, vuelve a mencionarse; o los Mata-Zetas dejan de ser un grupo

independiente del CJNG (PGR, s.f.: 1.2). Además, sorprende que se relacione a Guerreros Unidos como “grupo desertor” de la Familia Michoacana (PGR, s.f.: 1). Esto contradiría la imagen de continuidad de los primeros a partir de remanentes de los Beltrán Leyva, aunque es también posible que Guerreros Unidos haya surgido de la confluencia de varios individuos, incluido algunos anteriormente vinculados al grupo michoacano (Mosso, 2015). Pero ello no indicaría una política de una organización para crear otra, sino que ejemplificaría las relaciones que se establecen en un ecosistema criminal tan dinámico como el mexicano.

Entre las críticas, la manera de presentar las células de los Zetas (PGR, s.f.: 1) genera dudas. Al igual que en el documento anterior la división del CJNG en estos y los Mata-Zetas semejava una trasposición acrítica de noticias de prensa, la mención a “Grupo Operativo Los Zetas”, “Grupo Operativo Zetas” y “Fuerzas Especiales Zetas” como células distintas parece una *sobrevaloración de las virtudes del nominalismo*, como minusvaloración es reducir a Los Zetas de seis estados en el informe anterior, a solamente en Tamaulipas en este.

El último informe seleccionado data de 2014 y presenta modificaciones respecto a su antecesor. Continúan las nueve organizaciones, aunque con algunas variaciones en sus células. Las del Pacífico pasan de diez a ocho (se incluye la Barredora, pero se quitan Del 28, los Salazar y los Memos) y los Mexicles deja de caracterizarse como “pandilla”. Los Zetas se localizan en Tamaulipas a Coahuila y Nuevo León, además de aumentar a nueve células, incremento que en sus rivales Cártel del Golfo es de cinco (de siete células identificadas se pasa a doce) (PGR. SJAI. DGAJ, 2014:1-2). Tales cambios, algunos relacionados con la naturaleza de las ONM, se plantean sin explicación.

2.3. Descripción y análisis de los informes de NarcoData para Jalisco

—¿Y cuántos miembros tiene este cartel?

—¡Híjole, no tenemos un censo! –responde.⁶

6. De Llano, P., “Así fue la matanza de 15 policías en Jalisco”, *El País*, 10 de abril de 2015. Recuperado de: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/10/actualidad/1428618463_626445.html. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.

Desde los parámetros anteriores, se describe qué señalan para Jalisco los cuatro primeros informes publicados por NarcoData, los únicos analizados por ser los disponibles en el momento de la elaboración de este capítulo. Posteriormente, se plantean una serie de críticas.

2.3.1. Descripción

La primera entrega de *NarcoData* consiste en una línea temporal que resume cuarenta años de combate al narcotráfico en México y los mandatos de seis presidentes federales. Jalisco se presenta como un punto clave en la configuración del narcotráfico, puesto que desde aproximadamente la década de los ochenta a los años noventa (con presencia en tres sexenios), es el núcleo de la red de Guadalajara, una organización derivada del grupo de Sinaloa y que dio origen a cárteles como el propio de Sinaloa, Juárez y Tijuana. A su vez, del informe se infiere que del de Sinaloa surgió el CJNG (NarcoData c, s.f.).

La segunda entrega es un análisis casi en exclusiva del CJNG, el grupo en auge durante la actual administración federal. De ella se deriva que la organización ha crecido ligeramente en el periodo de Peña, desde su nacimiento en 2011, según el documento, “hasta equipararse al Cártel de Sinaloa”. Se encuentra en nueve estados (crecimiento que se sugiere pudo ser principalmente a costa de su rival, los Caballeros Templarios), pero se desconocen células delictivas, lo que contrasta, por ejemplo, con la relación del grupo de Nemesio Oseguera, *El Mencho*, y los Cuinis, de los González Valencia, conocida recientemente (NarcoData d, s.f.; US Department of the Treasury, 2015).

En algún momento del sexenio de Calderón, el CJNG pasó de ser visto desde el perfil de grupo de sicarios Mata Zetas a una organización independiente, según la tercera entrega, que apunta al desarrollo de “células delictivas dedicadas a matar” al servicio de las ONM. El texto indica que el primer grupo de esta naturaleza fueron los Zetas, ligados al Cártel del Golfo, en 1998, y para el sexenio 2006-2012 señala 59 brazos armados o “células delictivas al servicio de los grandes cárteles”. En el sexenio actual, a 2014, el número habría descendido a 43 (NarcoData e, s.f.).

Finalmente, la cuarta entrega se centra en los conflictos entre ONM. Respecto al CJNG, hay varios señalados por el documento que

arrojan luz sobre sus características (NarcoData f, s.f.). Por ejemplo, el que alrededor del 2000 confrontó al Cártel del Golfo con el del Milenio “por el tráfico de metanfetamina y el acceso al Puerto de Lázaro Cárdenas”, creó las bases para la debilitación de esta organización en Michoacán, su repliegue a Jalisco y el sustrato para la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios. Llama la atención el carácter de la alianza del Milenio con la organización de Sinaloa; es de prever su autonomía respectiva, similar a la que se mantuvo cuando *Nacho* Coronel decidió primero acercarse a la organización de Sinaloa frente a sus, en principio, rivales del Milenio, para posteriormente asociarse (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal AC, CCSPJP, 2015: 67). Otro conflicto apuntado en la entrega de NarcoData es el que impulsó a los Mata Zetas a Veracruz, para enfrentarse a los Zetas, y que reveló la flexibilidad con la que el CJNG podía usar la violencia, pero también el interés con que se ha observado ese estado del Atlántico como punto alternativo de llegada de precursores de metanfetaminas (CCSPJP, 2015: 77; Vela, 2015), uno de los negocios punteros del CJNG. Por otro lado, en esta entrega destaca, también, lo que no se dice del CJNG. Por ejemplo, no se identifican conflictos del CJNG contra la Resistencia por la hegemonía en Jalisco, o las consecuencias que ello acarreo para la relación del CJNG con sus aliados de Sinaloa (Pérez Caballero, 2015).

2.3.2. Análisis

Tras este repaso son necesarias algunas puntualizaciones sobre Jalisco. Existen algunas contradicciones en la visión del CJNG dispersa en las cuatro entregas analizadas de NarcoData, probablemente derivadas de la inercia de equívocos en los documentos oficiales obtenidos y resumidas en: naturaleza del vínculo entre organización de Sinaloa y CJNG, factores en el crecimiento del CJNG e indefiniciones de los términos “capacidad de operación” y “brazo armado”.

Así, la linealidad en la cronología y la suerte de evolución, casi dialéctica, de las organizaciones, obvian aspectos que aclararían la naturaleza del CJNG. Por ejemplo, líderes de la organización del Milenio que han resultado ser aliados de la organización de Sinaloa en la franja del Pacífico Jalisco-Colima-Michoacán, no tienen, según los documentos, ninguna relación con el grupo sinaloense, cuando esta

perspectiva explicaría la relación actual, entre autónoma y colaborativa, entre CJNG y organización de Sinaloa. Es probable que la falta de información se deba al pensamiento en términos de organizaciones, que ayuda a la reflexión estratégica, pero pierde lo concreto de los individuos (o nodos de redes). Esto se observa al datar, por ejemplo, el nacimiento del CJNG en 2011 (NarcoData d, s.f), y no antes. Pero la irrupción en un documento oficial no tiene por qué implicar un certificado de nacimiento. Tampoco los medios de comunicación pueden dar ese estatus ontológico. Esto se relaciona también con el crecimiento del CJNG, del que se sugiere que pudo ser a costa de su rival, los Caballeros Templarios. Pero cuanto menos, desde finales del sexenio anterior hay indicios de esta rivalidad (Osorio, 2012). Así, las preferencias en el análisis del crecimiento y la consolidación de una ONM, o el paso del narcotráfico, tras la pérdida de un líder, a la extracción de rentas sociales, ocultan otras variables, como por ejemplo las relaciones de individuos relacionados con el CJNG con algunos promotores de autodefensas. Las primeras pautas fijan una imagen de organizaciones criminales aisladas del entorno y que se mueven hacia un objetivo claro; la segunda, unas organizaciones que cambian no sólo en su relación con las demás sino en sus propias características, e influidas por otros grupos (poderes públicos, redes clientelares, estructuras de cacicazgo, etcétera).

Estas dos puntualizaciones sobre el CJNG se completan con la ambigüedad de dos conceptos utilizados en las entregas. Hablar de “capacidad de operación” es un término retomado del “área de influencia” del informe del período de Fox, ya que se define por “el número de estados del territorio nacional en los que tiene presencia” la organización criminal (NarcoData d, s.f.). Pero esto plantea más dudas de las que resuelve, por ser una afirmación tautológica y circular. Tautológica, porque se deduce acríticamente de la información solicitada, a la que la PGR dota de una validez donde prima el carácter de oficial antes que la corrección en el proceso de inteligencia. Circular, porque esa “capacidad de operación” podría medir solamente los medios de promocionarse de un grupo.

El problema aumenta con el significado de otro término, “brazo armado”, agravado por la manera de contabilizarlo. Se señala que tras el sexenio 2006-2012 hay 59 de esos brazos armados (NarcoData e, s.f.), de las 80 células criminales contabilizadas para el período

(PGR, 2013:1-3). Sin embargo, no se dice cómo se hace esa selección (59/80) y, sobre todo, por qué se les adjudica ese estatus. Es decir, ¿en qué estatus quedan esos 21 brazos no armados? ¿Son mera logística? ¿Financieros? ¿Líderes? Y a su vez, el rasgo de “brazo armado”, ¿lo dicta un estándar militar, como para los Zetas? ¿O basta ser unos sicarios especialmente exitosos para pasar a ser denominados así? ¿O se deriva de una masacre firmada con el nombre del presuntamente nuevo “brazo armado”? Pero además, la indicación de que con Peña pasaron a ser 43 no es explicativa, ya que en ese caso el número de “brazos armados” coincide con el de células delictivas (PGR. SJAI. DGAJ, 2014:1-2). Por tanto, podría entenderse que todas las células delictivas son, en ese periodo, “brazos armados”; o también que sólo se contabiliza este tipo de células; o bien que toda célula, por el mero hecho de contar con algún individuo armado, ya se denomina con ese concepto, de claro matiz cualitativo sobre su manera de ejercer la violencia. Cualquiera de esas interpretaciones, u otras, son posibles, dada la polisemia del concepto. Por ende, al correlacionar célula con “brazo armado”, se excluye arbitrariamente a los Caballeros Templarios y el CJNG, los dos grupos señalados en el documento para los que “[n]o se identifican grupos, células o pandillas vinculadas a la organización” (PGR. SJAI. DGAJ, 2014:2). Precisamente dos organizaciones criminales caracterizadas por su alta capacidad de fuego.

Conclusiones

[A]quellos campos donde el error y la falsedad son normalmente una cuestión de grados, y donde la verdad sólo puede espigarse mediante una laboriosa incursión por terreno peligroso, entre trampas atractivamente camufladas, y donde cada paso demanda un examen suspicaz y a menudo un juicio en suspenso; para concluir, en todos aquellos dominios donde la incredulidad excesiva puede ser tan engañosa como la credulidad.⁷

7. Andreski, S., *Las ciencias sociales como forma de brujería*, Taurus Ediciones, Madrid, 1973, p. 259.

La inercia de partir de documentos oficiales sobre las ONM provoca distorsiones en el análisis. Más que una cuestión de los límites de la transparencia para compartir datos sobre estas organizaciones, en la que se ha excusado la PGR (PGR. SEIDO, 2012: 42-48 y 52), se está ante un panorama en los que la inteligencia, o qué se conoce sobre las ONM y cómo operar frente a ellas, es endeble. Precisamente, el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), que aborda las irregularidades en la investigación sobre el caso Ayotzina, requirió recientemente una serie de informaciones sobre el grupo implicado, Guerreros Unidos, y su rival de los Rojos. En la respuesta recibida a su petición, el GIEI no encontró que las instituciones tuvieran un conocimiento previo adecuado sobre estas ONM, sino “cuadros [...] a partir de la información brindada por los capturados”, sin que existiera “antecedentes [...] ni inteligencia [...] que permitieran establecer la preexistencia de las organizaciones, conformación, jerarquía, economía, relación con autoridades políticas o civiles y actuación transnacional”, por mucho que en términos jurídicos baste, según la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que para una demostración jurídica de la existencia de una organización criminal sean suficientes dos sentencias de condena por delincuencia organizada a un miembro de esa organización (GIEI, 2015: 174- 175 y 338).

La crítica del GIEI es acertada porque, como se ha visto, la inteligencia desborda el análisis criminal (en este caso, jurídico penal) y el nivel de verdad de un proceso judicial y de la inteligencia son distintos. El uno habla de una verdad jurídica acotada mediante pruebas y el otro de verdad en sentido estricto, sin atajos, ni analogías legales. El reconocimiento de la PGR de la necesidad de crear un grupo que recabe y cruce información sobre crimen organizado reconocería esas lagunas (GIEI, 2015: 338). Si se sustancia esa iniciativa, deberá contar con algunos de las instituciones que generan mejor inteligencia del país, como son las castrenses, y con ello, construir un modelo de inteligencia sobre el crimen que sirva como un repositorio colectivo donde diferentes operadores (políticos, jurídicos, policiales o militares) agreguen y obtengan datos, continuamente interactuando entre sí desde la perspectiva holística de comprender la naturaleza de ese fenómeno (Sansó-Rubert, 2015: 46). Sería el complemento material a iniciativas de coordinación formal como el

Grupos de Coordinación, o al promisorio Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (Cenapi), además de permitir superar los cálculos políticos que, en cambios de gobierno, prefieren desconocer inteligencia sobre la situación anterior, a cambio de una presunta estabilidad transexenal (Flores, 2009: 218-220).

Desde la idoneidad de tal marco, NarcoData es una herramienta de sistematización del crimen organizado, que según una interpretación propia de fuentes abiertas oficiales (PGR) y especializadas (hemerográficas y doctrinales), reúne información y permite una comprensión rápida de algunos de los aspectos de la criminalidad mexicana. Por lo tanto, si se toma la imagen piramidal de la recolección de inteligencia en la que la base serían los datos crudos y la cúspide la inteligencia resultante (Bartolomé, 2015: 156), se estaría hablando de NarcoData como un tipo particular de datos, que están a punto para un mejor tratamiento. La iniciativa ayuda en un entorno en el que el análisis criminal se ha democratizado, no sólo por las carencias de las instituciones oficiales, sino también por las peticiones crecientes de la ciudadanía de obtener información en ámbitos que anteriormente se reservaban al Estado. Sistematizaciones como NarcoData, aunque contengan errores y transmitan en ocasiones que *adecentan la ficción* sobre la naturaleza de las ONM, señalan con claridad desde qué empezar. En este sentido, el mencionado *acierto en la equivocación* es uno de los rasgos de NarcoData que facilita análisis más amplios. Por ejemplo, investigaciones de contexto que conecten casos aislados en la “guerra al narcotráfico”, o una inteligencia sobre las ONM útil para cada institución mexicana.

Esto es especialmente idóneo para abordar la situación de Jalisco. Como se ha visto, los problemas que enfrenta la entidad federativa son acuciantes y no siempre se cuenta con la información adecuada para establecer sus contornos. Su posición como lugar vinculado históricamente a algunas de las organizaciones criminales más complejas no cambiará en un futuro próximo, y es de esperar nuevas adaptaciones de las ONM, entre ellas las que permitan seguir ocultando sus vínculos con otros sectores. El CJNG ha sido —por lo señalado en este texto y en otros capítulos de esta obra— un claro ejemplo. Precisamente, por conocer la enormidad del reto para Jalisco, sus instituciones de seguridad y justicia están en disposición de

optar por un modelo de tratamiento de la información que permita adelantarse a estos desafíos en el análisis y la inteligencia criminal.

Bibliografía

- Andreski, S. (1973). *Las ciencias sociales como forma de brujería*. Madrid: Taurus Ediciones.
- Astorga, L. (2007). *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México: Tusquets Editores.
- Bartolomé, M. (2015). Strategic Intelligence Requirements for the Security of Latin America. En: R. Swenson y C. Sancho (eds.), *Intelligence Management in the Americas* (pp. 155-168). Washington DC: National Intelligence University.
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal AC (2015). *Jalisco: La amenaza del crimen organizado y las políticas públicas para conjurarla*. 20 de abril. Recuperado de: <http://casede.org/BibliotecaCasede/JaliscoSegJustYPAZ.pdf> Fecha de consulta: 1º de noviembre de 2015.
- De Llano, P. (2015). “Así fue la matanza de 15 policías en Jalisco”, *El País*, 10 de abril. Recuperado de: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/04/10/actualidad/1428618463_626445.html. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.
- Escalante, F. (2012). *El crimen como realidad y representación: contribución para una historia del presente*. México DF: El Colegio de México-Centro de Estudios Internacionales.
- Fielding-Smith, A. y Black, C. (2015). Revealed: The private firms tracking terror targets at heart of US drone wars. *The Bureau of Investigative Journalism*, 30 de julio. Recuperado de: <https://www.thebureauinvestigates.com/2015/07/30/revealed-private-isr-firms-tracking-terror-targets-at-heart-us-drone-wars/>. Fecha de consulta: 1º de noviembre de 2015.
- Flores, C. A. (2009). *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Fundación Ciudadana Civio (2013). *Quién manda: así mostramos los vínculos entre políticos y empresarios*. 7 de octubre. Recuperado de: <http://www.civio.es/2013/10/quien-manda-asi-mostramos-los-vinculos-entre-politicos-y-empresarios/>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.

- Gibson, S. (2004). Open Source Intelligence. An Intelligence Lifeline. *RUSI Journal*, febrero, 149-1, pp. 16-22.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) (2015). *Informe Ayotzinapa, Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, 6 de septiembre. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B1ChdondilaHd29zWTMzeVMzNzA/view>. Fecha de consulta: 1° de octubre de 2015.
- Heinle, K., Molzahn, C. y Shirk, D.A. (2015). *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis Trough 2014*. Justice in Mexico Project, University of San Diego, abril. Recuperado de: <https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/04/2015-Drug-Violence-in-Mexico-Report.pdf>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.
- Martínez, A. (2015). Guadalajara, rebelión ciudadana. *Horizontal*, 4 de agosto. Recuperado de: <http://horizontal.mx/guadalajara-rebelion-ciudadana/>. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2015.
- Michel, V. H. y Agustín, R. (2015). Antropólogo ha documentado 105 asesinatos en Chilapa. *Milenio*, 26 de mayo. Recuperado de: http://www.milenio.com/policia/Antropologo-documentado-asesinatos-Chilapa_0_524947520.html. Fecha de consulta: 28 de mayo de 2015.
- Mosso, R. (2015). “La Familia”, presunto origen del grupo “Guerreros Unidos”. *Milenio*, 23 de noviembre. Recuperado de: http://www.milenio.com/policia/La_Familia-origen_de_Guerreros_Unidos-Seido-organizaciones_criminales_0_633536674.html. Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2015).
- NarcoData a. *¿Qué es NarcoData?* Recuperado de: <http://narcodata.animalpolitico.com/que-es-narco-data/>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.
- NarcoData b. *Metodología*. Recuperado de: <http://narcodata.animalpolitico.com/metodologia/>. Fecha de consulta: 30 de octubre de 2015.
- NarcoData c. *Siete presidentes, pocos resultados: 40 años de expansión del crimen organizado*. Primera entrega. Recuperado de: <http://narcodata.animalpolitico.com/7-presidentes-pocos-resultados-40-anos-de-expansion-del-crimen-organizado/>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.
- NarcoData d. *Con Peña Nieto, ‘El Chapo’ y Jalisco Nueva Generación dominan el negocio de la droga*. Segunda entrega. Recuperado de: <http://narcodata.animalpolitico.com/con-pena-el-chapo-y-jalisco-nueva-generacion-dominan-el-negocio-de-la-droga/>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.
- NarcoData e. *Los cárteles se fortalecen con brazos armados que arrinconan a la ciudadanía*. Tercera entrega. Recuperado de: <http://narcodata.animalpolitico.com/los-carteles-se-fortalecen-con-brazos-armados-que-arrinconan-a-la-ciudadania/>.

- malpolitico.com/brazos-armados/. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.
- NarcoData f. *Una guerra por el dominio del país: la rivalidad entre organizaciones criminales*. Cuarta entrega. Recuperado de: <http://narcodata.animalpolitico.com/rivalidad-entre-carteles/>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.
- Navarro, D. (2009). Inteligencia generada por grupos terroristas: Aprovechamiento de fuentes y recursos de información. En: Instituto Español de Estudios Estratégicos y Centro Nacional de Inteligencia, *La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional* (pp. 163-194). Madrid: Cuadernos de Estrategia, 141, Ministerio de Defensa. Recuperado de: http://www.cni.es/comun/recursos/descargas/CE_141.pdf. Fecha de consulta: 28 de octubre de 2015.
- Osorio, A. (2012). El CJNG, cercado. *Proceso*, 15 de septiembre. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=319874>. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2015).
- Pérez Caballero, J. (2015). Cartel de Sinaloa y CJNG: ¿Enfrentamiento o colaboración? *InSight Crime*, 11 de noviembre. Recuperado de: <http://es.insightcrime.org/analisis/cartel-sinaloa-cjng-enfrentamiento-colaboracion>. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2015.
- Poderopedia. *¿Qué es Poderopedia?* Recuperado de: <http://www.poderopedia.org/poderopedia/pages/index/2>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.
- Procuraduría General de la República (2013). *Células delictivas con presencia en el país*, 25 de marzo. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/286347650/Organizaciones-criminales-FCH>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.
- Procuraduría General de la República. Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada. *Organizaciones delictivas*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/286347652/Organizaciones-criminales-VFQ>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.
- Procuraduría General de la República. Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (2012). *Combate a la delincuencia organizada; una perspectiva desde la procuración de justicia federal*. Memoria Documental 2006-2012, 30 de enero. Recuperado de: <http://www.pgr.gob.mx/Transparencia/Documents/MEMORIAS%20DOCUMENTALES/MD1.pdf>. Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2015.
- . *Anexo*. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/286347648/Organizaciones-criminales-EPN>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.

- Procuraduría General de la República. Subprocuraduría Jurídica de Asuntos Internacionales. Dirección General de Asuntos Jurídicos. *Anexo 1*, Oficio: SIAI/DGAJ/08817/2014, Asunto: Entrega de información en medio electrónico, 2014. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/286347647/Organizaciones-criminales-EPN-2>. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2015.
- Puig, H. y Davies, R. El aprovechamiento de los datos abiertos y las tecnologías de la información: el futuro de los recursos, las narrativas y la inteligencia colectiva para el desarrollo. *Frontera d*. Recuperado de: <http://www.fronterad.com/?q=aprovechamiento-datos-abiertos-y-tecnologias-informacion-futuro-recursos-narrativas-y-inteligencia-c>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.
- Sansó-Rubert, D. (2006). El papel de la información en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. *UNISCI Discussion Papers*, núm. 12, octubre, pp. 203-227.
- (2015). Analysis of Criminal Intelligence from a Criminological Perspective: The Future of the Fight against Organized Crime. *Journal of Law and Criminal Justice*, junio, vol. 3, núm. 1, pp. 40-48. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.15640/jlcj.v3n1a3>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2015.
- US Department of the Treasury. Treasury Sanctions Two Major Mexican Drug Organizations and Two of Their Leaders. *Press Releases*, 8 de abril de 2015. Recuperado de: <http://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j110020.aspx>. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2015.
- Vela, D. S. (2015). “Cártel de Jalisco se expande a Veracruz para enviar drogas”, *El Financiero*, 5 de mayo. Recuperado de: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/cartel-de-jalisco-se-expande-a-veracruz-para-enviar-drogas.html>. Fecha de consulta: 6 de noviembre de 2015.
- Veledíaz, J. (2014). Guerrero: la “atomización” de los clanes. *Estado Mayor. Blog de información militar y seguridad nacional*, 15 de diciembre. Recuperado de: <http://www.estadomayor.mx/49940>. Fecha de consulta: 5 de noviembre de 2015.

Anexo: abreviaturas

CCSPJP: Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal AC.

Cenapi: Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.

CJNG: Cártel de Jalisco Nueva Generación.

GIEI: Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes.

ONM: Organizaciones de narcotraficantes mexicanas.

OSINT: Open Source Intelligence.

PGR: Procuraduría General de la República.

SEIDO: Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

SIEDO: Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.

SJAI. DGAJ: Subprocuraduría Jurídica de Asuntos Internacionales. Dirección General de Asuntos Jurídicos.

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Capítulo XXV

El papel de las fuerzas armadas en Jalisco

*Martha Patricia Solís Minor**

En el presente trabajo se examina el ascenso de la violencia en Jalisco, que confronta dos posiciones importantes en el escrutinio de las fuerzas armadas en nuestro país. Una, la transición regresiva al autoritarismo, caracterizada por la práctica sistemática de que el gobierno federal se haga cargo de la función estatal de seguridad pública. Y dos, por el contrario, que el agotamiento que está experimentando el estado de derecho en la entidad, haga inaplazable la participación del mando castrense en las tareas de esa política sectorial. Asimismo, el capítulo identifica momentos clave en la participación de las fuerzas armadas en Jalisco y desmenuza, a través de coyunturas críticas, sus implicaciones para la seguridad nacional de México entre 1955 y la actualidad.

1. Coyunturas críticas

Los ataques contra policías y soldados, los atentados contra altos funcionarios y políticos locales, los bloqueos a vías de comunicación, así como los incendios y daños a bancos, estaciones de gasolina,

* Doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara (UdeG).

comercios y el derribo de un helicóptero de la Fuerza Aérea Mexicana realizados por integrantes de grupos criminales, terminaron por reunir el pasado 6 de mayo de 2015 al Gabinete de Seguridad Federal con el gobernador del estado de Jalisco, Aristóteles Sandoval e integrantes de su administración, para delinear los nuevos pasos de la hoy conocida *Operación Jalisco*. Luego de la reunión, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, informó que sería el general Miguel Gustavo González Cruz, comandante de la V Región Militar —que comprende Jalisco, Colima, Nayarit, Aguascalientes y Zacatecas— quien encabezaría las operaciones de seguridad en el estado y que el resto de las fuerzas, tanto federales como estatales, estarían subordinadas a su mando y en coordinación con la autoridad federal.¹

Dicha designación ha propiciado una preocupación por la entrega del mando a un militar. En una operación tan delicada en términos políticos y sociales —debido al incremento del poderío en armamento, recursos, operación y despliegue del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG)— se conjetura que si se decidió involucrar directamente a las fuerzas armadas, es porque ningún otro recurso empleado con anterioridad sirvió para controlar la crisis de (in) seguridad que ha vivido Jalisco en los últimos años. El incidente obliga a recordar que, históricamente, en este tipo de asuntos han resultado vulnerados los derechos humanos de los ciudadanos, como se tratará de explicar en las siguientes páginas.²

-
1. El general González Cruz es un hombre de armas con experiencia en el combate al crimen organizado en plazas de alta incidencia criminal como Tamaulipas, Chihuahua y Veracruz. En cuanto a la Operación Jalisco se refiere es importante hacer notar que ésta incluirá: “bases de operaciones mixtas, puestos de seguridad mixtos, bases de operaciones de erradicación y puestos de vigilancia” y será en la V Región Militar —donde se encuentra el centro de mando— desde donde se coordinará “el despliegue de las fuerzas federales y las tareas de inteligencia, además de que será el punto neurálgico de control y comunicaciones”. Dicha estrategia militar guiará las acciones de las fuerzas armadas, la Policía Federal, personal de la Procuraduría General de la República (PGR) y del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). Véase: Raúl Torres y Doris Gómora, “Experto antinarco encabeza ofensiva”, *El Universal*, Miércoles 6 de mayo de 2015. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera-plana/2015/impreso/operacion-jalisco-a-cargo-de-un-experto-contra-crimen-49465.html>. Fecha de consulta: 10 de septiembre 2015.
 2. Por ejemplo, aquí se ubica la guerra sucia, abarcando medidas de represión encaminadas a disolver a los movimientos de oposición política y armada durante las décadas de

Ahora bien, la *Operación Jalisco* al mando de un general de división, establece claramente una participación de seguridad nacional en un asunto que se salió del control de las autoridades estatales y municipales. Proceso que está verificando una cesión más en la espiral de control castrense de las funciones de seguridad pública, que explican el agotamiento del estado de derecho y del sistema de seguridad pública estatal, tal como ha pasado en otros estados como Tamaulipas, Michoacán y Guerrero, donde se enfrenta la incapacidad de las policías, lo cual implica que el Estado mexicano eche mano de su último recurso: las fuerzas armadas.

No obstante que la participación de las fuerzas armadas en Jalisco se verifica desde 1955, más recientemente la entidad ha experimentado una serie de coyunturas críticas que han incidido negativamente en el ámbito de la seguridad nacional. Por ejemplo, el asesinato de Enrique Camarena, funcionario de la Drug Enforcement Administration (DEA, por sus siglas en inglés) colocaron por presiones de Estados Unidos al narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional por primera vez en el país a partir de 1985. Posteriormente, uno de los momentos más delicados durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo en su relación con Washington, se suscitó cuando el general José Jesús Gutiérrez Rebollo, zar antidrogas mexicano, fue cesado del cargo en 1997 tras descubrirse una red de complicidades con el narcotráfico en su paso por Jalisco.

Más adelante, la fuga de Joaquín Guzmán Loera, *el Chapo Guzmán* del Penal Puente Grande, un centro de “máxima seguridad”, cuestionó de fondo la efectividad en la estrategia de seguridad al inicio del mandato del presidente Vicente Fox. Después, las temibles jornadas de narcobloqueos en marzo y agosto del 2012, realizadas por miembros del CJNG, tomaron por sorpresa a las autoridades estatales y colocaron a la entidad en el mapa de la narcoviolencia a nivel nacional.

los años sesenta a ochenta. Así también se encuentra la saturación militar y el cerco estratégico que se dispuso en Chiapas y Guerrero tras la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR), respectivamente, en los años noventa.

Estas coyunturas críticas imponen el análisis del rol de las fuerzas armadas en el estado de Jalisco, que van de la guerra sucia a la crisis de seguridad del 1º de mayo del 2015.

2. El rol de las fuerzas armadas en Jalisco: contrainsurgencia y combate al tráfico ilícito de estupefacientes

En Jalisco el papel desempeñado por los militares ha sido de contención, disuasión y apoyo a las instituciones civiles, primero, en contra de la guerrilla urbana y, posteriormente, en contra de la delincuencia organizada.

A partir de 1955 y hasta mediados de 1980, el gobierno de la República —a través de las fuerzas armadas— combatió a grupos guerrilleros, cuyo cometido general era la “toma del poder” para instaurar un régimen socialista, fundado en la necesidad de reivindicaciones sociales. Así, Jalisco se convertiría en un “baluarte de la guerrilla urbana” y en “catedral de la violencia política”; lo cual con el tiempo iría modificando el equilibrio político y facilitaría la llegada “de los señores de la droga a su territorio”.³

Grupos como el Frente Estudiantil Revolucionario (FER), la Liga Comunista 23 de Septiembre (LC23S), las Fuerzas Revolucionarias Armadas del Pueblo (FRAP) y la Unión del Pueblo (UP), surgieron ante la incapacidad de las autoridades locales para atender el rezago social, el padrinazgo político y la violencia a la hora de tratar los reclamos populares. Las acciones de estos grupos insurgentes llevaron a los distintos gobiernos estatales a buscar, no ya su contención, sino su aniquilamiento, auxiliados tanto por la Dirección Federal de Seguridad (DFS), la Policía Judicial Federal, los escuadrones de policía, como por los elementos castrenses estacionados en la 15ª Zona Militar y los diversos grupos paramilitares, formados en el seno de la Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG), así como por

3. Aguayo Quezada, Sergio, *La charola. Una historia de inteligencia en México*, Grijalbo, México, 2001, p. 145.

el general Federico Amaya Rodríguez, entonces comandante de la zona.⁴

En el fondo, lo que las autoridades jaliscienses refrendaron fue su apoyo irrestricto a la estrategia contrainsurgente del gobierno federal, desplegando una serie de prácticas —como la privación ilegal de la libertad, la tortura, el enclaustramiento en cárceles clandestinas, la desaparición forzada y los homicidios— que rebasaron los límites de la ley.⁵ La violencia, ilegalidad e impunidad caracterizarían las diversas acciones emprendidas por estos aparatos de seguridad e inteligencia, convirtiéndose en parte de la cotidianidad en el estado. Con el tiempo, esto llevaría no sólo a una transformación social y política en Jalisco, sino que también provocaría que los espacios —que habían sido ocupados por grupos policiales, de choque o paramilitares— quedaran vacíos y fueran “gradualmente llenados por los señores que se dedicaban a uno de los negocios ilegales más lucrativos”, el narcotráfico, como se dará cuenta en las siguientes líneas.⁶

Conviene subrayar que, dentro del mapa del narcotráfico, Jalisco se convertiría en territorio fuertemente codiciado. No sólo por su ubicación geográfica —con 78.588 km² de superficie, de los cuales 351 km son de litoral al Pacífico y su colindancia con ocho entidades que conectan a los cuatro puntos cardinales del país (Colima, Nayarit, Zacatecas, Durango, Aguascalientes, Michoacán, Guanajuato,

-
4. Aguayo Quezada señala que “el general de división ejemplifica la fusión del combate a la guerrilla con actividades delincuenciales”. De acuerdo a su investigación, éste formó un grupo de jóvenes con antecedentes criminales, bautizados como “Agentes confidenciales” y los utilizó para eliminar opositores al gobierno y para robar y cometer otros ilícitos. *Ibid.*, p. 217.
 5. El mismo investigador, quien realizó su obra con base en entrevistas a protagonistas y documentos recuperados del Fondo Gobernación del Archivo General de la Nación (AGN), así como de bibliotecas y colecciones particulares, recoge numerosos casos que ejemplifican estas prácticas. Asimismo, el lector puede consultar dos obras colectivas que forman parte de la colección Archivo Memoria de la resistencia en Jalisco: *Más allá de la decepción y la utopía. Resistencias antiautoritarias en Jalisco (1968-2013)* y *Memoria guerrillera, represión y contrainsurgencia en Jalisco*, donde se recaban testimonios de quienes formaron organizaciones guerrilleras y se realiza un recuento de la represión política en el estado, junto con un análisis detallado de las estrategias de contrainsurgencia. Ambas publicadas por Grietas Editores.
 6. Aguayo Quezada, *op. cit.*, p. 216.

San Luis Potosí)—, sino también por su movimiento empresarial, infraestructura y de inversión que permite el lavado de dinero.⁷

En este contexto, de acuerdo a Valdés y Blancornelas, la organización de Sinaloa (conocida después como cártel de Guadalajara) cambiaría sus operaciones a Jalisco tras la *Operación Cóndor*.⁸ Adicionalmente, diversos estudios han documentado que la decisión de los delincuentes de mudar su ubicación obedeció, de igual forma, a la relación que mantenían con Javier García Paniagua, entonces director de la DFS e hijo del general Marcelino García Barragán. Además de ser originario de este estado, era “poseedor de una amplia red de contactos políticos y policíacos”, por un lado, y, por el otro, mantenía relación con Rubén Zuno Arce, cuñado del ex presidente Luis Echeverría y uno de los más representativos caciques de la entidad.⁹

3. Jalisco escala a un asunto de seguridad nacional

En ese marco, Miguel Ángel Félix Gallardo encabezó una de las células delictivas más letales en la década de los ochenta del siglo pasado en Jalisco,¹⁰ aportando los recursos y la fuerza de trabajo para el crecimiento de su negocio. Mientras que el aparato de inteligencia coludido con la criminalidad, asistió en la coordinación y

7. Valdés, Castellanos Guillermo *op. cit.* y Blancaornelas, Jesús, *El cártel. Los Arellano Félix: la mafia más poderosa de América Latina*, Random House Mondadori, México, 2002.

8. La Operación Cóndor fue una campaña contra el narcotráfico que se desarrolló en las décadas de los setenta y ochenta en el norte del país, que incluyó a la III Región Militar (Sinaloa y Durango) y, principalmente, a la 9ª Zona Militar con sede en Culiacán; así como a la XI Región Militar (Chihuahua). Su objetivo era erradicar las plantaciones de marihuana y amapola y mermar el poderío de los grupos de la delincuencia organizada. Para ello, se desplegaron casi 10 mil soldados bajo el mando de los generales Ricardo Cervantes García y José Hernández Toledo.

9. *Ibid.*, p. 175. Y Ortega Sánchez, José Antonio, “Jalisco: La amenaza del crimen organizado y las políticas públicas para conjurarla”, Seguridad, Justicia y Paz. Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, A.C., 20 de abril de 2015, p. 61. Recuperado de: <http://www.casede.org/BibliotecaCasede/JaliscoSegJustYPAZ.pdf>

10. La estructura directiva y operativa de la organización se completaba con Ernesto Fonseca, Juan José Quintero Payán y Rafael Caro Quintero así como por un grupo de clanes familiares, la mayoría originarios de Sinaloa: los Zambada, los Beltrán Leyva, los Carrillo Fuentes, los Arellano Félix y los Guzmán Loera. Además de contar entre sus filas con personajes como Héctor El Güero Palma, Juan José Esparragoza *El Azul*, y Manuel Salcido *El Cochiloco*. *Ibid.*, p. 179.

la protección contra otras agencias de gobierno.¹¹ Esa relación funcionó puntualmente hasta 1985, cuando fue secuestrado y asesinado —tal como se adelantó— Enrique Camarena, agente de la DEA, en la ciudad de Guadalajara.¹²

Es importante resaltar que este acontecimiento constituyó un parteaguas en varios sentidos. En primer lugar, escaló un periodo de tensión y confrontación entre México y el gobierno de Estados Unidos, tras la evidente corrupción de las agencias encargadas de combatir al narcotráfico en nuestro país, ya que México se convirtió en “el más serio problema para la seguridad nacional de Estados Unidos”.¹³ En segundo lugar, a partir de entonces el narcotráfico se configuró en una amenaza a la seguridad nacional. Tercero, las autoridades replantearon el combate a la delincuencia organizada, al encaminar sus esfuerzos a la captura de los responsables del homicidio, a los líderes del cártel y a la red policial y política que los protegía.¹⁴

Sin embargo, al interior del cártel de Guadalajara se fomentó la repartición de “plazas” entre las diversas familias que lo componían,¹⁵ precipitando una ola de mayor violencia en el estado, como resultado de las disputas entre los distintos grupos por controlar los territorios. En estos términos, la división del cártel permitió la expansión y el fortalecimiento de este negocio ilícito en gran parte del territorio

-
11. En el citado libro de Sergio Aguayo se documentan varios casos de agentes de la DFS, como policías municipales y estatales que vendían protección a miembros del cártel de Guadalajara. Asimismo, el director del semanario *Proceso*, da cuenta en una de sus obras del vínculo existente entre los narcotraficantes Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca Carrillo con miembros de la agencia de inteligencia. Véase: Rodríguez Castañeda, Rafael, *El policía. Perseguido, torturado, matado*, Grijalbo, México, 2013.
 12. Para mayor información al respecto del Caso Camarena, se puede consultar la obra de Elaine Shannon, *Desperados. Los caciques latinos de la droga, los agentes de la ley y la guerra que Estados Unidos no puede ganar*, LasserPress Mexicana, México, 1989.
 13. Vélez Quero, Silvia E., “La seguridad nacional y el narcotráfico desde las perspectivas de México y Estados Unidos. Acuerdos teóricos, diferencias empíricas”, en Maciel Agustín (coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México- Estados Unidos*, El Colegio de San Luis, México, 2002 p. 251.
 14. Valdéz Castellanos, *op. cit.*, p. 198.
 15. Se considera que a partir de un acuerdo surgieron las siguientes organizaciones criminales que compartirían el negocio: el cártel de Sinaloa, liderado por Joaquín Guzmán Loera y *el Mayo* Zambada; el cártel de Tijuana encabezado por los hermanos Arellano Félix; el cártel de Juárez dirigido por Amado Carrillo, el clan de Caro Quintero, el cártel del Golfo cuya cabeza sería Juan García Abrego y después Osiel Cárdenas-Guillén, el cártel de los Amezcuza y el cártel del Milenio, dirigido por los hermanos Valencia.

nacional. Por ejemplo, extendiendo sus áreas de influencia a los estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Jalisco, Sinaloa, Sonora, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Guerrero y Michoacán.¹⁶ Esa transición debilitó al estado de derecho y preparó el camino para un mayor involucramiento de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública.

Así, la década de los años noventa del siglo XX representa un aumento significativo de la violencia en la entidad. La situación fue dominada principalmente por el cártel de Sinaloa y el cártel del Milenio. De esa manera, las actividades ilícitas convirtieron al estado en escenario de cruentas disputas (sobre todo con el cártel de Tijuana) por el control de las rutas del tráfico de drogas. Lo anterior se tradujo en una serie de magnicidios, atentados con coches bomba, granadas y enfrentamientos con policías y militares.¹⁷ En efecto, la ola de violencia resquebrajó el consenso y la unidad del poder político y económico local, así como la aceptación de la población en sus autoridades.¹⁸ Independientemente de que el gobierno estatal buscó

-
16. En el portal de *NarcoData* se puede revisar las áreas de influencia que han tenido los distintos cárteles desde la década de los años setenta del siglo pasado hasta la actualidad. Véase: <http://narcoadata.animalpolitico.com/pais-invadido/>
 17. Entre los hechos de violencia más significativos de la década en los gobiernos de Cosío Vidaurri, de Carlos Rivera Aceves y del panista Alberto Cárdenas, se pueden encontrar: el asesinato de Manuel Salcido Unzueta, alias *El Cochiloco* en Zapopan (1991); el asesinato del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, ocurrido en el Aeropuerto de Guadalajara (1993); el atentado con un coche bomba en el Hotel Camino Real perpetrado por Humberto Rodríguez, alias *La Rana*, jefe de sicarios del cártel de los Arellano Félix, que tenía el objetivo de asesinar a Ismael *El Mayo Zambada* (1994) y la ejecución de Leobardo Larios Guzmán, entonces procurador de Jalisco, quien se negó a recibir un soborno de los narcotraficantes (1995). Asimismo, se detuvo al ex gobernador Flavio Romero de Velasco, quien fuera acusado de complicidad con el narcotráfico e internado en el penal de máxima seguridad de La Palma, hoy conocido como el Altiplano (1998).
 18. Al respecto, el investigador Alberto Arellano señala que el ambiente de inseguridad pública conformó un entorno de irritación ciudadana en Jalisco que propició la alternancia política en 1995. Ante la falta de resultados visibles por parte de las autoridades para frenar el problema, se incentivaron una serie de movilizaciones sociales que, aunadas a las explosiones del 22 de abril de 1992, marcarían el clímax de la insatisfacción y hartazgo “de la sociedad civil, los partidos políticos, grupos empresariales y la Iglesia”, provocando que el entonces gobernador, Guillermo Cosío Vidaurri presentara su licencia al cargo y fuera condenado al ostracismo de su partido (PRI) en la embajada de Guatemala. Véase: Arellano Ríos, Alberto, “Empresarios y cambio político en México”, *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 8, núm. 8, 2009, pp. 46- 47. Recuperado de: http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/republicana/pdf/ActaRep08/ActaRep08_4.pdf

una reconciliación con los sectores disidentes, algunos miembros de la sociedad ya veían como inaplazable la salida del gobierno estatal en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y “exigían la intervención del Ejército”.¹⁹ En suma, el desgaste político y económico, aunado al escalamiento de la inseguridad y la violencia, propició la alternancia política en el Ejecutivo estatal a favor del Partido Acción Nacional (PAN) en 1995; instituto político que consiguió una mayoría en el congreso local, dominando 53 (42.7%) de los 125 municipios de la entidad.²⁰

Por otra parte, cabe resaltar que al frente de la V Región Militar se encontraba —en esa transición política— el general José de Jesús Gutiérrez Rebollo, quien había sido enviado en 1989 como titular de la 15ª Zona Militar con sede en Zapopan. De acuerdo al columnista Diego Petersen, el poder del general en el estado “creció al grado de controlar no sólo la estructura militar, sino también muchas de las policías municipales y estatales”, donde colocaba a sus elementos, destacando de manera particular el caso del capitán Horacio Montenegro, quien sería jefe de la policía de Jalisco.²¹ Al respecto, Alberto Arellano señala que esta designación le ocasionó conflictos al gobernador jalisciense, al grado que éste lo destituyó del cargo, no sin la oposición del propio general Gutiérrez Rebollo.²²

19. *Ibidem*.

20. Rangel Juárez, Beatriz, “1995: Año de la alternancia en Jalisco”, Universidad de Guadalajara. Recuperado de: <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/4/1762/14.pdf>.

21. Petersen Farah, Diego, “El General”, Portal de SinEmbargo, diciembre 20, 2013. Recuperado de: <http://www.sinembargo.mx/opinion/20-12-2013/20137>. Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2015. Petersen asevera que Gutiérrez Rebollo “era en aquel momento el hombre más poderoso del occidente de México y en la práctica decidía el rumbo de la seguridad pública y el narcotráfico de la zona”. También, corresponsales de *La Jornada* sostienen que en ese tiempo “los militares participaron en prácticamente todas las investigaciones de delitos ocurridos en la entidad”, lo cual permite entrever que el general llegó a “extender su influencia más allá de sus funciones constitucionales como comandante militar en Jalisco”. Véase: Aranda Jesús y Rico Gerardo, “Gutiérrez Rebollo participó en la investigación del caso Posadas”, *La Jornada*, 22 de febrero de 1997. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/22/rebollo.html>. Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2015.

22. Arellano Alberto, *op. cit.*, p. 48. Asimismo, el investigador sostiene que la presión para destituir a los titulares de la Secretaría de Seguridad Pública y de la Procuraduría de Justicia, provino de parte de los empresarios, quienes a su vez criticaron la legislación y el programa nacional en materia de seguridad, exigiendo al gobierno del estado diseñar un nuevo proyecto en la materia: el Programa Jalisco de Seguridad Pública y

Lo cierto es que la permanencia del general Gutiérrez Rebollo en Jalisco (siete años a cargo de las fuerzas armadas en la entidad, rompiendo récord de permanencia en una comandancia),²³ coincidió con el hecho de que el gobierno federal comenzara a recurrir al uso de las Fuerzas Armadas para auxiliar en operativos de captura a diversos narcotraficantes. Dicho apoyo marcó un cambio cualitativo frente al uso tradicional de las fuerzas armadas en las labores de erradicación de cultivos de drogas, permitiendo que los militares se iniciaran en funciones de seguridad pública. Asimismo, la historia de vinculación del general Gutiérrez Rebollo y del capitán Montenegro con Amado Carrillo pondría al descubierto la red de protección de la que gozaba el cártel de Juárez, incluyendo policías municipales y estatales.²⁴

Procuración de Justicia. Véase: Arellano, Alberto, “Gobiernos panistas e inseguridad pública en Jalisco”, *Desacatos*, núm. 26, enero-abril, 2008, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, p. 131. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13902609>. También, en el semanario *Proceso*, se recaba que fue tal la desavenencia con el gobernador Cárdenas Jiménez, que el general Gutiérrez Rebollo “se negaba a asistir a los actos públicos organizados por el gobierno estatal” y “cuantas veces el gobernador nombraba militares retirados en los puestos dejados vacantes por el capitán Horacio Montenegro y su gente, el comandante de la V Región los vetaba e incluso encarceló al teniente coronel Raúl Durán Belloso y a José Cantón Vinagré, quienes habían sido designados directores de las policías Auxiliar y Preventiva, respectivamente”. Véase: Redacción, “Hijo de un revolucionario zapatista, el general Gutiérrez Rebollo desafió a las autoridades civiles y militares”, *Proceso*, núm. 1060, 22 de febrero de 1997. Recuperado de: http://hemeroteca.proceso.com.mx.wdg.biblio.udg.mx:2048/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=174908.

23. Una regla no escrita al interior de la institución castrense es la que establece que los comandantes de región y zonas militares permanezcan dos o tres años en sus puestos.
24. Valdés Castellanos, *op. cit.*, p. 239- 242. El autor señala que “si algo hizo famosos a Gutiérrez Rebollo fueron sus éxitos en los golpes que propinó a los adversarios de Amado Carrillo”, ya que él detuvo al Güero Palma, a los hermanos Lupercio Serratos y asestó varios golpes a los Arellano Félix, propiciando el fortalecimiento del cártel de Juárez. Cabe mencionar que Gutiérrez Rebollo, entonces considerado un militar con gran liderazgo al interior de las Fuerzas Armadas, con fama de recio e incorruptible, había sido promovido como zar antidrogas de México el 9 de diciembre de 1996 y había integrado la comitiva oficial mexicana que los días 27 y 28 de enero de 1997 se entrevistó en Washington con altos funcionarios estadounidenses. En esa ocasión, el militar tuvo un cálido recibimiento en el edificio administrativo de la Casa Blanca por parte de Barry McCaffrey, quien lo calificó como “un hombre con una reputación de integridad impecable”. Véase: Cason, Jim, “Inquietud en el gobierno de EU por la extendida corrupción”, *La Jornada*, 20 de febrero de 1997. Recuperado de: <http://www.jornada.unam.mx/1997/02/20/corrupcion.html>. Fecha de consulta: 29 de noviembre de 2015.

De hecho, José A. Ortega sostiene que fue durante la administración de Alberto Cárdenas (1995-2001) cuando se consolidó la supremacía en Jalisco del entonces llamado *Señor de los Cielos* y que, tras su muerte, el control de la plaza la asumiría su lugarteniente, Ignacio Coronel. A partir de entonces se daría una disminución de la narcoviolencia, aunque ello no significó que cesara “la implicación directa de agentes en delitos como el secuestro, la extorsión y el robo”.²⁵

Posteriormente, durante el gobierno de Francisco Ramírez Acuña (2001-2006) y el interinato de Gerardo Octavio Solís Gómez (2006-2007) se consolidó el control sobre Jalisco del *Rey del Crystal* como se conocía a Ignacio Coronel, quien operó la producción masiva de metanfetaminas y otras drogas sintéticas, arropado por la Federación²⁶ y, específicamente, por Joaquín Guzmán Loera, *El Chapo*, de quien sería su principal operador financiero. Guzmán se encontraba encarcelado en el penal de máxima seguridad de Puente Grande, de donde se fugaría en 2001, evidenciando el nivel de corrupción de las autoridades y la erosión estructural de las instituciones estatales.²⁷

Por otra parte, conviene destacar que durante la administración de Emilio González Márquez (2007-2013) llegó al estado un grupo conformado por miembros de lo que quedaba del cártel del Milenio, autodenominado Matazetas,²⁸ que permitiría la expansión de la actividad criminal de Coronel a los estados de Michoacán, Morelos, Guerrero y Veracruz. La importancia de tal grupo radica en que,

25. Ortega Sánchez, José Antonio., *op. cit.*, p. 137.

26. La Federación fue un grupo criminal que aglutinó a los cárteles de Sinaloa y Juárez, y que fue encabezado por Guzmán Loera, Ismael Zambada, Vicente y Rodolfo Carrillo Fuentes, Ignacio Coronel Villarreal, Juan José Esparragoza Moreno y los hermanos Arturo, Alfredo y Alberto Beltrán Leyva.

27. Al momento de su evasión, *El Chapo* Guzmán llevaba poco más de siete años en cautiverio, acusado del asesinato del cardenal Posadas y gozaba de un poder absoluto en la cárcel. Al respecto de la fuga, se recomiendan los libros de Ricardo Ravelo, *El narco en México. Historia e Historia de una guerra* y *Los Capos. Las narco-rutas en México*, donde a partir de la investigación realizada por la extinta Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO), se aportan elementos que aclaran las circunstancias que rodearon la fuga del capo y ponen al descubierto la red de complicidades con funcionarios públicos.

28. Gandaria Manrique, “Fue presentado *El 85*, creador de los *Matazetas*”, *El Occidental*. Recuperado de: <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n2465233.htm>, 13 de marzo de 2012. Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2015.

de ser en un inicio el brazo armado de la Federación, después de la muerte de Coronel —acaecida en 2010 durante un operativo realizado por el Ejército— se fracturó en dos bandos que escalaron de forma inédita la violencia e inseguridad en la entidad en su lucha por controlar el mercado de las drogas sintéticas: la Resistencia y el CJNG.²⁹

En tan sólo unos cuantos años y, de acuerdo con el Departamento del Tesoro estadounidense, el CJNG se convirtió en una de las organizaciones más poderosas del narcotráfico, que controla actualmente la fabricación de metanfetaminas en un corredor que se extiende de Guadalajara a Manzanillo, teniendo presencia ya en ocho entidades de la República.³⁰ Encabezado por Nemesio Ocegueda Cervantes, alias *el Mencho*, el historial delictivo de este grupo incluye el tráfico de armas y drogas, el secuestro, la extorsión y — una de sus actividades más rentables— el robo de gasolina, como se desprende del análisis de los comunicados de prensa que la Sedena tiene en su página *web*.³¹

De un análisis puntual de los comunicados elaborados por el mando territorial de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)

29. Para mayor información acerca de este grupo delictivo se puede consultar: Ferrer Mauricio, “Cártel Jalisco Nueva Generación: el nuevo imperio del narco”, jueves 16 de abril de 2015, *Reporte Índigo*. Recuperado de: <http://www.reporteindigo.com/reportes/mexico/cartel-jalisco-nueva-generacion-el-nuevo-imperio-del-narco>. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2015. De Mauleón, Héctor, “CJNG: La sombra que nadie vio”, *Nexos*, 1º de junio de 2015. Recuperado de: <http://www.nexos.com.mx/?p=25113>. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015. Olmos José Gil, “Las guerras de ‘El Mencho’”, *Proceso*, núm. 2010, 9 de mayo de 2015. Recuperado de: http://hemeroteca.proceso.com.mx/wdg.biblio.udg.mx:2048/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=403746. Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2015.

30. Reuters, “EU agrega a su ‘lista negra’ del narcotráfico a dos cárteles mexicanos”. Miércoles, 08 de abril de 2015, CNN México. Recuperado de: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/04/08/eu-agrega-a-su-lista-negra-del-narcotrafico-a-dos-carteles-mexicanos>. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2015. Los estados donde tiene presencia el cártel son: Colima, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Veracruz. Se puede también revisar la reciente plataforma digital *NarcoData*, en: <http://narcodata.animalpolitico.com/con-pena-el-chapo-y-jalisco-nueva-generacion-dominan-el-negocio-de-la-droga/> y <http://narcodata.animalpolitico.com/cartel-jalisco-nueva-generacion/>. Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.

31. Secretaría de la Defensa Nacional, “Comunicados de Prensa de Mandos Territoriales 2006-2012”. Recuperado de: <http://www.sedena.gob.mx/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa-de-mandos-territoriales>.

en Zapopan, se puede verificar que las principales labores que los elementos de la 15ª Zona Militar efectuaron entre 2006 y 2012, se centraban en el aseguramiento de armamento, vehículos y drogas sintéticas (principalmente cristal), así como la incautación de precursores químicos y combustible y, por último, en la localización de tomas clandestinas y laboratorios. Sobre estos últimos, hay que mencionar que su característica principal fue que se encontraban asentados en rutas colindantes con Michoacán (La Barca, Ocotlán, Ayotlán, Atotonilco, Pihuamo), Colima (Tuxpan, Tonila, San Gabriel), Nayarit (San Sebastián del Oeste, Puerto Vallarta, Cabo Corrientes) y Zacatecas (Tequila, Ixtlahuacán del Río, Yahualica), así como en la Zona Metropolitana de Guadalajara (Zapopan, Tlajomulco y Tlaquepaque).

Al respecto, *El Economista* recoge un informe de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) que revela que de los narcolaboratorios desmantelados en los últimos 9 años, “el 71%, han sido en Michoacán y Jalisco, entidades marcadas por la presencia del CJNG y de los Templarios”.³² Cabe señalar que se trató de obtener información en la Procuraduría General de la República (PGR) y Sedena; sin embargo, en sus informes de labores, así como en las estadísticas vertidas en sus respectivas páginas *web*, no se desglosan las cifras por entidad federativa. No obstante, otro reportaje periodístico apoya la versión de que los laboratorios estarían en los estados con dominio o influencia del CJNG.³³

En suma, en el último informe de labores de la Sedena se señala que fueron 156 los laboratorios encontrados entre enero y octubre de 2015 y, en lo que va del presente sexenio, las fuerzas armadas han

-
32. Monroy, Jorge, “En lo que va de la actual administración. Desmantelado, el doble de laboratorios que con FCH”, *El Economista*, 25 de junio de 2015, en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/06/25/desmantelado-doble-laboratorios-que-fch>, Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2015. De acuerdo al reportero, los datos se obtuvieron mediante la respuesta a la solicitud de información, con folio 0413100021215.
 33. Arturo Ángel, “¿Cómo se enriquece el Cártel de Jalisco? Cinco estadísticas lo revelan”, *Animal Político*, 7 de mayo de 2015, en: <http://www.animalpolitico.com/2015/05/como-se-enriquece-el-cartel-de-jalisco-cinco-estadisticas-lo-revelan/>, Fecha de consulta: 24 de octubre de 2015.

destruido 385 laboratorios donde se fabricaban drogas sintéticas, destacando las regiones Centro y Valles de Jalisco.³⁴

Asimismo, a través de una solicitud de información, la PGR proporcionó a *Reporte Índigo* sus “registros de Detección de Hidrocarburos de Origen Ilícito”, en el periodo 2007-2013, que arrojan como resultado “la suma de mil 73 averiguaciones previas emprendidas por estos hechos”, destacando que 99% de esta incidencia delictiva se concentra en seis estados. Jalisco es el primero con un total de 549 casos, siguen otras entidades federativas como Veracruz, Querétaro, Guanajuato, Sonora y Zacatecas, la mayoría de ellas zonas de influencia del CJNG. En ese lapso fueron detenidas 367 personas, más de la mitad de las cuales (165) provenían de Jalisco, lo que da una idea de la dimensión del mercado en la entidad.³⁵

Por otra parte, durante el sexenio pasado, Jalisco se ubicó como la quinta entidad con la mayor incidencia en el lavado de dinero, de acuerdo a la PGR.³⁶ Al respecto, el gobierno estadounidense ha señalado que el CJNG cuenta con una amplia red de negocios y personas

-
34. Secretaría de la Defensa Nacional, “Primer Informe de Labores”, septiembre de 2013, en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/Primer_Informe_Labores_2013.pdf
Secretaría de la Defensa Nacional, “Segundo Informe de Labores”, septiembre de 2014, en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/Segundo_Informe_Labores_2014.pdf
Secretaría de la Defensa Nacional, “Tercer Informe de Labores”, septiembre de 2015, en: http://www.sedena.gob.mx/pdf/informes/3er_informe_de_Labores.pdf, y <http://www.sedena.gob.mx/images/stories/archivos/ocn/2015/laboratorios.jpg>
 35. Herrera, Luis, “Estado de Jalisco, primero en venta de gasolina ilegal”, viernes 25 de abril de 2015, *Sin Embargo*, pp. 26-17. Recuperado de: <http://notisivale.com/2014/abr/25/estados/25reporteindigo-gdl.pdf>. Fecha de consulta: 13 de noviembre de 2015. Sobre el tema, el *Semanario Zeta* informa que a raíz de la emboscada en el municipio de Guachinango, donde prendieron fuego a un camión militar que había recuperado gasolina robada y donde cuatro soldados murieron calcinados, el gobierno ha responsabilizado al CJNG de “operar la ordeña de los ductos de Pemex y la venta del producto en las regiones Valles, Sierra de Amula, Sierra Madre y Costa Sur”. Véase: Sáinz Martínez, Luis Carlos, “Cárteles de la gasolina”, 8 de marzo del 2015. Recuperado de: <http://zetatijuana.com/noticias/reportajes/19068/carteles-de-la-gasolina>. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2015.
 36. “Jalisco, quinta Entidad con más lavado de dinero, según la PGR”, *El Informador*. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/434983/6/jalisco-quinta-entidad-con-mas-lavado-de-dinero-segun-la-pgr.htm>. Un reportaje de *El Economista* establece que de acuerdo a los resultados preliminares que realizó el investigador Sergio Lagunas, de la Universidad del Caribe: “Entre los años 2004 y 2013, el DF y Jalisco registraron el mayor número de operaciones sospechosas relacionadas con lavado de dinero que analiza la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)”. Véase: <http://eleconomista.com.mx/estados/2014/04/02/df->

que blanquean sus ganancias y que se ubican en Guadalajara, Zapopan, Tapalpa y Tomatlán.³⁷ Esto es una razón suficiente por la cual en el estado debería ser primordial la prevención, combate y castigo de este delito, pues siendo un problema complejo y dinámico para la comunidad, tiene consecuencias negativas para la economía local, el gobierno y el bienestar social; permitiendo, a su vez, que los criminales disfruten de los beneficios de sus negocios ilegales. Si bien es cierto que lavar activos es una acción que en sí misma no produce hechos estridentes de violencia, sí es una actividad que tiene un inmenso poder corruptor, tanto para las instituciones como para la propia sociedad.

En este sentido, empresarios, servidores públicos, políticos e instituciones son vulnerables a la creciente fuerza corruptora que tiene este grupo delictivo. Aunque destaca Luis Carlos Nájera Gutiérrez de Velasco, quien fuera secretario de Seguridad Pública y, hasta hace poco, Fiscal General del Estado, debido a que fue señalado por policías preventivos y ministeriales de la entidad de proteger al CJNG a cambio de dinero.³⁸

jalisco-lideran-actos-sospechosos-blanqueo-dinero. Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.

37. Entre los negocios se encuentran restaurantes, bares, supermercados, hoteles, spas, comunidades residenciales, constructoras, gasolineras, tiendas de empeño y empresas tequileras Véase: Redacción, “Las 19 empresas con las que el CJNG lava dinero”, *Unión Jalisco*, 21 de septiembre de 2015. Recuperado de: <http://www.unionjalisco.mx/articulo/2015/09/21/seguridad/las-19-empresas-con-las-que-el-cjng-lava-dinero>. Redacción, “5 empresas jaliscienses, en la lista negra del narco en EU”, *Unión Jalisco*, 17 de septiembre de 2015. Recuperado de: <http://www.unionjalisco.mx/articulo/2015/09/17/economia/guadalajara/5-empresas-jaliscienses-en-la-lista-negra-del-narco-en-eu>.
38. Ortega Sánchez, José Antonio, *op. cit.*, pp. 138-142. En otro reportaje se señala que, si bien es cierto que no se le comprobaron lazos con los delincuentes, a Nájera “le cayeron en cascadas señalamientos públicos de brindar protección al hampa”. Véase: “Nájera, las sospechas del “viernes negro”, *Vallarta al Día*. Recuperado de: <http://vallartaaldia.com.mx/najera-las-sospechas-del-viernes-negro-2/>. Asimismo, otras notas periodísticas sostienen que las acusaciones no sólo provinieron de policías sino también del grupo delinencial la Resistencia que denunció su colusión con el CJNG. Véase: Redacción, “Aristóteles Sandoval ‘olvidó’ pasado de Nájera”, abril 16, 2015, *UNIÓN Jalisco*. Recuperado de: <http://m.unionjalisco.mx/articulo/2015/04/16/seguridad/guadalajara/aristoteles-sandoval-olvido-pasado-de-najera>. Redacción, “Vinculan a Nájera y Solorio con el narco”, *Proceso*, Edición Jalisco, 23 de mayo de 2015. Recuperado de: <http://www.proceso.com.mx/?p=405102>. Fecha de consulta: 18 de noviembre de 2015.

Por otro lado, conviene subrayar que, desde inicios de la administración de Aristóteles Sandoval, el CJNG se ha caracterizado por una constante beligerancia contra su gobierno.³⁹ En respuesta, en el marco de la presentación de la nueva estrategia nacional para reestructurar el sistema de justicia en el país, el 26 de noviembre del 2014 el presidente Peña Nieto decidió incluir a Jalisco —junto con Michoacán, Tamaulipas y Guerrero— entre las entidades federativas a las que se les daría prioridad en la creación obligatoria de policías estatales únicas y en las que se realizarían operativos especiales, ampliando el despliegue de fuerzas federales para respaldar a sus municipios.⁴⁰ Sin embargo, en un claro desafío a la autoridad, el grupo criminal sumó a su línea de agresión la ejecución de cinco elementos de la Gendarmería Nacional en el municipio de Ocotlán, atentó contra el Comisionado Estatal de Seguridad Pública, Alejandro Solorio Aréchiga, asesinó al director de la policía municipal de Zacoalco de Torres y emboscó y mató a 15 agentes de la Fuerza Única Jalisco en el municipio de San Sebastián del Oeste.⁴¹

Esa demostración de fuego, sumada al derribo de un helicóptero Cougar 1009 de la Fuerza Aérea y los narco-bloqueos del 1^o de mayo de 2015, constituyeron parte de la “bienvenida” a esta entidad a los seis mil elementos de las fuerzas federales que conformaban

-
39. Según cifras del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, 103 funcionarios han sido asesinados en el estado. Entre estos casos destacan los del secretario de Turismo estatal, J. Jesús Gallegos Álvarez, el presidente municipal de Ayutla, Manuel Gómez, el diputado federal, Gabriel Gómez Michel y, recientemente, el delegado del ISSSTE, Javier Galván Guerrero. Asimismo, en el municipio de La Barca fueron encontrados más de 70 cadáveres en fosas clandestinas atribuidos a ajustes de cuentas entre grupos delictivos y también se asesinó a cuatro soldados en Guachinango y se emboscó a seis policías estatales en la carretera que va de Mascota a Puerto Vallarta. Véase: Ferrer Mauricio, “Cártel Jalisco Nueva Generación: el nuevo imperio del narco”, jueves 16 de abril de 2015, *Reporte Índigo*. Recuperado de: <http://www.reporteindigo.com/reportes/mexico/cartel-jalisco-nueva-generacion-el-nuevo-imperio-del-narco?page=2>. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2015.
40. “Peña Nieto anuncia medidas para mejorar la seguridad”, *El Informador*, 27 de noviembre de 2014. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/mexico/2014/562068/6/pena-nieto-anuncia-medidas-para-mejorar-la-seguridad.htm>. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2015.
41. Ledezma Darío, “Atentados contra policías en Jalisco, ‘desafío’ del crimen a la autoridad”, *CNN México*, 9 de abril de 2015. Recuperado de: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/04/09/atentados-contra-policias-en-jalisco-desafio-del-crimen-a-la-autoridad>. Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2015.

la *Operación Jalisco* al mando de los militares. Indudablemente, la respuesta, tras la muerte de miembros de sus filas, desembocó en la cacería del líder del CJNG y sus lugartenientes. Con ese fin, la Sedena “movilizó a una Brigada Independiente compuesta por 3650 elementos, que incluyen Regimientos de Infantería, de Blindados, de Artillería, de Caballería Motorizada, de Fusileros Paracaidistas y Fuerzas Especiales [...] quienes son complementados por soldados de Intendencia, de Sanidad y Transportes Militares, para los servicios que requiere la tropa operativa”.⁴²

Conforme a un documento del blog *Estado Mayor*, la estructura militar que operaba en Jalisco estaba conformada —hasta antes del 1º de mayo— “por 11 mil 800 elementos”, pero tras la decisión del alto mando de enviar regimientos y brigadas blindadas a Jalisco, “la fuerza operativa se incrementó [...] soportando a una dotación de mandos pocas veces vista”.⁴³ De acuerdo a documentos de la Sedena, en la V Región Militar operaban “29 generales, 303 jefes, 1,777 oficiales de mando y 9,751 elementos de tropa, pero a este estado de fuerza se sumaron 1,200 militares más para enfrentar al CJNG, en una contraofensiva inédita, sólo comparable a los despliegues ordenados por el ex presidente Felipe Calderón tras iniciar su guerra contra los cárteles de la droga”.⁴⁴

Por ello, desde la sierra hasta la costa jalisciense del Pacífico, se pueden observar a los uniformados en los puestos de control y revisión con vehículos blindados Panhard VBL, Sandcat y DN XI (sobre todo en los municipios de Autlán, Villa Purificación, Tomatlán,

42. New Network Communications, “Incorpora a 6 mil militares y federales a Operación Jalisco”, 10 de mayo de 2015, agencia Reforma. Recuperado de: <http://www.nnc.mx/nacional/1431272633.php>. Fecha de consulta: 27 de octubre de 2015.

43. Se debe resaltar que en 2006 cuando se anunció el Operativo Conjunto Michoacán, se desplegaron siete mil efectivos de las fuerzas federales, de los cuales 4,200 fueron elementos de la Sedena, quien también destinó 29 aeronaves y 246 vehículos terrestres para la implementación de 131 bases de operación y 24 puestos de control en regiones catalogadas como de alta incidencia criminal en el estado vecino. Como se puede notar, el número de uniformados es inferior a los destinados para la Operación Jalisco. Véase: Domínguez Alejandro, “Estrategias en Michoacán comenzaron en 2006 y siguen”, *Milenio*, 13 de enero de 2014. Recuperado de: http://www.milenio.com/politica/seguridad-estrategias_Michoacan-Calderon_Michoacan-Pena_Nieto_Michoacan-violencia_0_226177863.html. Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2015.

44. Medellín, Jorge, “La toma de Autlán”, 12 de mayo de 2015. Recuperado de: <http://www.estadomayor.mx/53680>. Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2015.

Tonayá, La Huerta y Casimiro Castillo).⁴⁵ Asimismo, en la Zona Metropolitana de Guadalajara, especialmente en el municipio de Zapopan, la ciudadanía ve circular de manera frecuente y rutinaria unidades Humvees, camiones Dina, Jeeps y otros vehículos militares transportando soldados y pertrechos;⁴⁶ sin olvidar, que también es sorprendida por despliegues militares en diversas colonias de la capital tapatía, donde se catean inmuebles en busca de delincuentes.⁴⁷ Como se puede notar, la dimensión del operativo muestra que la región Centro-Occidente ahora es la prioridad nacional, dejando en segundo término la focalización que se hizo en Michoacán, Tamaulipas y Guerrero.

4. Riesgos provenientes de la militarización de la seguridad pública y posibles propuestas de política pública en Jalisco

La militarización es una realidad ya visible no sólo en Jalisco, sino a lo largo del territorio nacional. No obstante, esta no es la estrategia más adecuada porque conlleva en sí misma una serie de riesgos, entre los que se encuentran: 1) La penetración estadounidense en las fuerzas armadas mexicanas, a través del adoctrinamiento, el

45. Becerra, Juan Pablo, “Despliegue militar nunca antes visto”, *Milenio*, 9 de mayo de 2015. Recuperado de: http://www.milenio.com/policia/Despliegue-militar-visto-helicoptero-Jalisco-blindadas-Ejercito-tropas-soldados_0_514748579.html. “Ejército blindado Jalisco”, *El Siglo de Torreón*, 9 de mayo de 2015. Recuperado de: <https://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/1113010.ejercito-blinda-jalisco.html>. Gómora, Doris, “Usan vehículos de combate sobre ruedas”, *El Universal*, 8 de mayo de 2015. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2015/impreso/usan-vehiculos-de-combate-sobre-ruedas-225792.html>. Fecha de consulta: 19 de octubre de 2015.

46. Esto es una apreciación propia al realizar recorridos cotidianos por la zona metropolitana. La información sobre el tipo de vehículos que se pueden ver se extrajo de la página de la Sedena: “Características del parque vehicular” (<http://www.sedena.gob.mx/transparencia/transparencia-focalizada/0248-caracteristicas-del-parque-vehicular-y-de-Fuerzas-Armadas-de-México>). “Vehículos” (http://fuerzasarmadasdemexico.es.tl/Veh%EDculos_-_Vehicules_.htm). Fecha de consulta: 27 de octubre de 2015).

47. “Fuerzas federales catean departamento en colonia Providencia”, *El Informador*, 13 de mayo de 2015. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2015/591885/6/fuerzas-federales-catean-departamento-en-colonia-providencia.htm>. Torres Raúl, “Realizan operativo sin informar a vecinos”, *El Universal*, 14 de mayo de 2015. Recuperado de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/estados/2015/impreso/realizan-operativo-sin-informar-a-vecinos-98932.html>.

diseño de estrategias, la asesoría, el entrenamiento y el aprovisionamiento (proceso de dependencia de la capacidad militar de Estados Unidos); 2) El incremento de denuncias en contra de soldados por abuso de autoridad y violación de derechos humanos; 3) La supremacía de los militares sobre el control civil en varias regiones del estado; 4) Ante una ausencia real de supervisión legislativa, los uniformados pueden crear condiciones que favorezcan nuevos espacios de autonomía militar; 5) La asignación de recursos para las áreas de defensa y seguridad, en lugar de destinarlos a otras prioridades nacionales, tales como la educación, la salud, el combate a la pobreza y la concretización del desarrollo; 6) Los enfrentamientos entre instituciones civiles y militares y 7) La desprofesionalización de las fuerzas armadas.⁴⁸

Por las razones arriba señaladas, se puede establecer que continuar por este camino resulta infructuoso. Si bien es cierto que el problema de la inseguridad y la violencia es real, las medidas ejecutadas no sólo son “excepcionales, desesperadas, descoordinadas y contraproducentes en términos de muertes y violación de derechos humanos”, sino también “ineficaces, o parcialmente eficaces para contener, debilitar, evitar la reproducción de las organizaciones delictivas y aplicarles la ley a sus miembros y a sus apoyos en otros campos”.⁴⁹

Concretamente en Jalisco, observar a los militares en las calles comienza a ser parte de la vida cotidiana, pero no sin ocasionar preocupación y dudas y también una serie de quejas por parte de las poblaciones afectadas por su presencia.⁵⁰

48. Para mayores detalles sobre los riesgos del proceso de militarización de la seguridad pública véase: Solís Minor, Martha Patricia y Moloeznik, Marcos Pablo, “El rol de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y su impacto en las relaciones civiles-militares”, en Moloeznik, Marcos Pablo y Avelar Álvarez, María Esther (coords.), *Retos y perspectivas de la seguridad y la justicia penal* (Colección de ensayos y trabajos de investigación en homenaje al penitenciarista Roberto Larios Valencia), Conacyt/ Insyde/ Fundación Victimología/Universidad de San Diego, México, 2014, pp. 106-107.

49. Astorga, Luis, *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Grijalbo, México, 2015, p. 222.

50. Torres, Raúl, “Cinco familias denuncian desaparición de parientes tras Operación Jalisco”, *Red Política- El Universal*. Recuperado de: <http://www.redpolitica.mx/estados/cinco-familias-denuncian-desaparicion-de-parientes-tras-operacion-jalisco>. Darwin Franco Míguas, “Operación Jalisco, ¿un nuevo Tlatlaya?”, *Proyecto Diez*. Recuperado

Ante lo cual, es necesaria la implementación de nuevas estrategias y políticas públicas que se coordinen y se pongan en práctica en todos los niveles de gobierno, para que los militares tengan la oportunidad de regresar a sus cuarteles, porque como ya lo afirmó el general Salvador Cienfuegos en su última entrevista:

Ninguno de nosotros vino a las Fuerzas Armadas para hacer esto. Pero de no hacerlo las Fuerzas Armadas no hay quien lo haga. No estamos cómodos, no lo pedimos, no estudiamos para esto pero, además de cumplir la orden del presidente, es la sociedad quien lo está pidiendo.⁵¹

Por ello, se considera que sería necesario, como primer paso, la implementación de las siguientes medidas: 1) La desmilitarización de la función policial del estado, es decir, el retiro progresivo de los militares de las tareas policiales; 2) La lucha contra la corrupción y la impunidad; 3) La dignificación, profesionalización y modernización de las policías, tanto de su personal, como de su gestión y administración; 4) El desarrollo de un sistema estatal de seguridad ciudadana; 5) El seguimiento y golpes sistemáticos contra el nervio financiero del crimen y sus operadores del lavado de activos; 6) La investigación y confiscación del patrimonio criminal; 7) El impulso a formas de participación ciudadana por la vía de grupos de expertos y organismos de contraloría social para supervisar el funcionamiento del sistema policial, judicial y penitenciario; 8) Campañas perma-

de: <http://www.proyectodiez.mx/operacion-jalisco-un-nuevo-tlatlaya/>. Cobián R., Felipe y Osorio Alberto, "Fueron 43 los muertos civiles en Villa Purificación", *Proceso*, núm. 2012, 23 de mayo de 2015. Recuperado de: http://hemeroteca.proceso.com.mx/wdg.biblio.udg.mx:2048/?page_id=278958&a51dc26366d99bb5fa29cea4747565fec=405108. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015.

51. Entrevista con el general Salvador Cienfuegos, titular de Sedena, Noticieros Televisa, 11 de octubre de 2015. Recuperado de: <http://noticieros.televisa.com/programas-noticias-y-reportajes/1510/entrevista-general-salvador-cienfuegos-titular-sedena/>. Y: https://www.youtube.com/watch?v=E_LrccS50IQ. También, al respecto, es importante recordar la declaración vertida años atrás por el recién fallecido general Godínez Bravo a la periodista Martha Anaya: "Sinceramente, creo que nosotros los militares, si fuéramos otro tipo de ejército, estaríamos en este momento tratando de pedir explicaciones a los presidentes civiles de qué ha pasado en el país desde que nosotros se lo entregamos, y conste que nosotros entregamos un país mejor que el de ahora... ¿Qué hicieron con el país que les entregamos?". Véase: Ibarrola, Javier, *El Ejército y el poder. Impacto e influencia política en el México moderno*, Océano, México, 2003, p. 172.

mentos de prevención de delitos; 9) Campañas para estimular la participación social mediante policías de barrio y comunitarios; 10) La instrumentación de campañas amplias y permanentes de prevención de adicciones, así como de rehabilitación y 11) La promoción de una cultura de la legalidad.

De más está decir que es imposible no tomar en cuenta a las fuerzas armadas, pero el problema ha sido —desde el principio— la ausencia de un marco jurídico que especifique con claridad cuándo, cómo, dónde y por qué los militares pueden intervenir. Incluso, cuáles serán sus atribuciones y limitaciones específicas, cuáles los contrapesos institucionales y, por supuesto, cuáles las instancias de vigilancia y sanción de posibles violaciones a los derechos humanos por el uso indebido de la fuerza.

Palabras finales

La violencia e inseguridad que vive actualmente Jalisco es producto de la implementación de políticas públicas erradas que, por un lado, no combaten de manera efectiva la corrupción y la impunidad, ni fortalecen el estado de derecho. Tampoco reforman los aparatos de seguridad y las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia, ni atienden de manera estructural la prevención del delito. En este tenor, mientras lo anterior no se transforme o refuerce, los militares continuarán siendo el pilar sobre el cual descansen las estrategias gubernamentales, lo que a la larga provocará una alteración en la relación civil- militar.

Con la trayectoria que se ha planteado a lo largo del presente trabajo, queda clara la relevancia del estado de Jalisco como un asunto tanto de seguridad nacional como de seguridad regional y, en específico, queda establecido el legado que los distintos periodos de crisis significaron en la generación de cambios en los procesos políticos, así como en la reconfiguración del mapa de los cárteles del narcotráfico y, por ende, en la implementación de las políticas para su combate.

Sobre los autores

Aguilar Aguilar, Azul

Profesora-Investigadora y coordinadora de la Maestría en Política y Gestión Pública del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Jesuita de Guadalajara. Doctora de investigación en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Sus líneas de investigación se centran en estudios judiciales comparados y procesos de democratización. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas y en capítulos de libros. Realizó estancias de investigación en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y en la Universidad de Pisa, Italia. Ha impartido cursos a nivel licenciatura, maestría y doctorado. Es candidata a Investigadora Nacional del Sistema Nacional de Investigadores.

Assad Gómez, Faride

Egresada de la Maestría en Política y Gestión Pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), Universidad Jesuita de Guadalajara. Cuenta con una Licenciatura en Administración y Negocios Internacionales por la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara, así como con estudios académicos en la Fachhochschule Wiesbaden en Alemania. Desde 2007, ha estado involucrada en el ámbito de las relaciones internacionales en el estado de Jalisco. Ha adquirido su experiencia laboral en diversas cámaras empresariales, instituciones de gobierno locales y representaciones de gobiernos de terceros países en el estado de Jalisco.

Bravo Aguilar, Nauhcatzin T.

Profesor-Investigador del Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Realizó estudios de Maestría en Derecho en la Universidad de Georgia y obtuvo el grado de Doctor en Derecho por la Universidad de Wisconsin-Madison, ambas en Estados Unidos de Norteamérica. Fue Asesor Jurídico del Grupo de Diputados Ciudadanos y Asesor Técnico del entonces Diputado Federal Adolfo Aguilar Zinser en la Comisión para Investigar el funcionamiento de Conasupo y sus Empresas Filiales du-

rante la LVI Legislatura del Congreso de la Unión. Se desempeñó como Consejero Adjunto de Asuntos Jurídicos, Coordinación y Evaluación Institucional de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional en la Presidencia de la República. Ocupó el cargo de Director Jurídico en la Delegación Jalisco de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Miembro activo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (CASEDE).

Camarena Romero, Luz Celina

Pasante de la Licenciatura en Estudios Políticos y Gobierno de la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado como asistente de investigación en el Departamento de Estudios Socio-Urbanos (DESU) de la misma Casa de Estudios, así como integrante del equipo de asesores del gobierno municipal de Tlajomulco de Zúñiga a cargo de Movimiento Ciudadano. Actualmente, se encuentra colaborando en dos proyectos de investigación de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Gobierno del Estado de Jalisco.

Chaires Zaragoza, Jorge

Profesor-Investigador Titular del Departamento de Derecho Público de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho Comparado por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Se ha desempeñado como servidor público en diferentes dependencias federales (Centro de Investigación y Seguridad Nacional, Procuraduría General de la República, Órgano Interno de Control de la Secretaría de Gobernación, Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión). Sus líneas de investigación son en derecho constitucional, administración e impartición de justicia, responsabilidades de los servidores públicos, fiscalización y rendición de cuentas.

Chinas Salazar, Dolores del Carmen

Profesora-Investigadora de Tiempo Completo en la Universidad de Guadalajara (UdeG). Doctora en Ciencias Sociales por la misma Casa de Estudios. Cuenta con una estancia posdoctoral en el Doctorado Interinstitucional en Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Profesora de Tiempo Completo en la Licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual. Forma parte del núcleo académico básico del Doctorado en Derecho del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Asesora de la Licenciatura en

Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual de la misma Casa de Estudios, donde se desempeña, además, como docente de la Licenciatura en Sociología.

Flores Pérez, Carlos Antonio

Profesor-investigador del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Cuenta con el reconocimiento de Investigador Nacional Nivel I. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con Mención Honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Es autor de las obras *Historias de polvo y sangre. Génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*; y *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, ambos publicados por el CIESAS. Ha sido conferencista en diversas instituciones de México, Estados Unidos, Europa y Sudamérica, así como profesor visitante en las universidades de Oslo, Noruega y Connecticut, Estados Unidos. Su línea de investigación es la corrupción asociada al tráfico de drogas y la delincuencia organizada. Miembro activo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (CASEDE).

Góngora Montejano, Jorge Alejandro

Director de Área de la Fiscalía en Derechos Humanos dependiente de la Fiscalía General del Estado de Jalisco. Abogado y Maestro en Derecho egresado de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Acredita estudios en el Centro William J. Perry de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa, de Estados Unidos de Norteamérica. Doctorante en Ciencia Política por la misma Casa de Estudios. Docente de la Licenciatura en Seguridad Ciudadana del Sistema de Universidad Virtual de la UdeG. Ha desempeñado diversos cargos administrativos en la UdeG. Consultor en el diseño y elaboración de programas para la prevención social de las violencias y la delincuencia en el estado de Jalisco y articulista en diarios de circulación nacional.

González Araiza, Luis Enrique

Licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara (UdeG) y Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se desempeñó como Visitador Adjunto del área de Atención a Migrantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Actualmente es docente de las asignaturas Derecho Internacional Público y Derechos Humanos en

el Departamento de Estudios Internacionales de la UdeG y encargado del Área de Atención Jurídica de la organización no gubernamental (ONG) Dignidad y Justicia en el Camino, AC, mejor conocida como Fm4 Paso Libre.

Gutiérrez Rodríguez, Francisco José

Profesor-Investigador Titular del Departamento del Departamento de Psicología Básica del Centro Universitario de Ciencias de la Salud de la Universidad de Guadalajara. Psicólogo y Maestro en Ciencias de la Salud por la Universidad de Guadalajara. Director fundador del Centro de Intervención en Crisis del Gobierno del Estado de Jalisco. Consultor Externo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Director de la División de Psicología Criminal y Forense de la Academia Internacional de Investigadores Forenses. Perito psicólogo por 20 años, reconocido desde 2013 a la fecha por el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

Haro Reyes, Dante Jaime

Profesor-Investigador Titular del Departamento de Derecho Público de la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Maestro y Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Cuenta con la distinción de Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt México. Profesor huésped de la Universidad de San Diego (Estados Unidos) y Miembro fundador de la Mexican American Bar Association (MABA) de México. Actualmente se desempeña como Fiscal de Derechos Humanos en la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

Jiménez Rodríguez, Paola Guadalupe

Profesional Asociada de Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho AC, donde es coordinadora del área de Seguimiento y Evaluación y colaboradora en el grupo técnico especializado del Comité de Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal a nivel nacional, bajo la coordinación de la Secretaría Técnica de la Secretaría de Gobernación. Es Maestra en Políticas Públicas y Licenciada en Administración Financiera y Sistemas por la Universidad de Guadalajara. Ha trabajado en el gobierno del estado de Jalisco, en la Comisión Estatal del Agua y en la Secretaría de Desarrollo e Integración Social en las áreas de planeación estratégica y

evaluación. Cuenta con experiencia en distintos tipos de evaluación de programas públicos.

Marcial Vázquez, Rogelio

Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de Jalisco. Profesor-Investigador del Departamento de Estudios de la Comunicación Social de la Universidad de Guadalajara, comisionado en El Colegio de Jalisco. Imparte cursos en programa de pregrado y posgrado en la Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco. Trabaja los temas de culturas juveniles, violencias sociales y diversidad sexual en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. Ha publicado una docena de libros sobre juventudes, además de varios artículos, capítulos de libros, conferencias y ponencias sobre las temáticas que trabaja. Ha sido Profesor Invitado en la Universitat de Girona (Cataluña), la Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil), la University of Calgary (Canadá), la University of Illinois at Chicago (Estados Unidos), la Universidad Diego Portales (Chile) y la Universidad de Chile.

Martínez Sánchez, Tomás

Sociólogo con estudios en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales. Fue analista y asesor en asuntos de seguridad interior de los secretarios de Gobernación, Relaciones Exteriores, Educación Pública y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Asimismo, se desempeñó como Director de Planeación y encargado de la Oficina del Titular del Cenapi-PGR, así como coordinador y enlace con diferentes grupos de crisis en la Presidencia de la República. Fue secretario técnico de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional en el H. Congreso de la Unión y de la Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República. Actualmente se desempeña como Coordinador Académico de la Maestría en Seguridad e Inteligencia Estratégica del Instituto Ortega Vasconcelos México y consultor en temas de inteligencia y seguridad. Miembro activo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (CASEDE).

Moloeznik, Marcos Pablo

Profesor-Investigador Titular del Departamento de Estudios Políticos en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, España. Cuenta con la distinción de Investigador Nacional

Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt México. Profesor huésped del Centro de Estudios Superiores Navales, México, y del Instituto Internacional de Derecho Humanitario, San Remo, Italia. Miembro activo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (CASEDE).

Mora Cortés, David

Maestro en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal, por El Colegio de Jalisco y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Ha tomado cursos de especialización en Planeación, Administración y Políticas de Defensa, en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa, de Estados Unidos de Norteamérica. Cuenta con 13 años de experiencia en asuntos electorales. En el ámbito académico tiene 22 años de trayectoria como profesor de asignatura. Adicionalmente, acredita 25 años de experiencia laboral en el servicio público, donde se ha desempeñado en diversas dependencias de los tres órdenes de gobierno. Miembro activo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (CASEDE).

Morante Aguirre, Mariana

Asistente de investigación de la organización no gubernamental (ONG) Dignidad y Justicia en el Camino, AC, mejor conocida como Fm4 Paso Libre, que brinda ayuda humanitaria integral a la población migrante en tránsito en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Cuenta con las Maestrías en Estudios Latinoamericanos y en Política Global, ambas por la Universidad de Texas en Austin.

Pérez Caballero, Jesús

Doctor en Seguridad Internacional por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED (Madrid, España). Es autor del libro *El elemento político en los crímenes contra la humanidad. La expansión de la figura al crimen organizado transnacional y el caso de las organizaciones de narcotraficantes mexicanas en el sexenio 2006-2012* (Dykinson, 2015), así como de una decena de artículos sobre Derecho Penal Internacional, terrorismo y criminalidad organizada y de análisis para la Fundación InSight Crime. Actualmente es Becario del Programa de Becas Posdoctorales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el Instituto de Investigaciones Sociales.

Portilla Tinajero, Radamanto

Doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Profesor asociado del Departamento de Estudios Socioculturales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y coordinador de proyectos en la Dirección General de Planeación de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación (Subseplan) del Gobierno del Estado de Jalisco. Su producción académica se ha desarrollado en torno a la comunicación política, la planeación y la evaluación de políticas públicas y el análisis de la violencia y la delincuencia organizada.

Ramos Ponce, María Guadalupe

Profesora-Investigadora del Centro Universitario de La Ciénega de la Universidad de Guadalajara. Doctora en Cooperación y Bienestar Social por la Universidad de Oviedo, España. Ha escrito y publicado diversos artículos sobre derechos humanos de las mujeres y violencia de género. Se ha desempeñado como Visitadora General en la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. Ha recibido numerosos premios y reconocimientos por su destacada labor en la lucha por la erradicación de la violencia contra las mujeres.

Rodríguez Sumano, Abelardo

Profesor-Investigador Titular del Centro de Estudios sobre América del Norte, Departamento de Estudios del Pacífico en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Relaciones Internacionales y Políticas Comparadas por la Universidad de Miami, Estados Unidos. Cuenta con la distinción de Investigador Nacional Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, Conacyt México. Profesor huésped del Colegio de la Defensa Nacional y del Centro de Estudios Superiores Navales, México. Miembro activo del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, AC (CASEDE).

Sánchez García, Verónica

Doctora en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos del Estado de Jalisco (IDEJ). Maestra en Derecho Constitucional y Amparo y Licenciada en Derecho por la Benemérita Universidad de Guadalajara. Coautora del libro *Introducción al Derecho Urbanístico en México* (Editorial Trillas, 2011). Interesada por el ámbito urbanístico, cuenta con diversas publicaciones en revistas nacionales e internacionales. Actualmente es Abogada-Investigadora en el Instituto de Investigación

y Estudios Legislativos del H. Congreso del Estado de Jalisco y docente de la Maestría en Derecho de la Universidad de Guadalajara.

Solís Minor, M. Patricia

Doctorante en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Estudios México-Estados Unidos y Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido académica de la misma UNAM y de la Universidad La Salle, impartiendo cursos sobre Relaciones Internacionales, Estudios México-Estados Unidos y Política Exterior de México, entre otros. Fue profesional ejecutivo de servicios especiales en la Dirección de Comunicación Social de la Procuraduría General de la República (PGR), donde se especializó en temas de seguridad nacional, seguridad pública, fuerzas armadas, crimen organizado y narcotráfico.

Vargas Gutiérrez, Ulises

Doctorante en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Maestro en Ciencias Sociales y politólogo por la misma Casa de Estudios. Se ha desempeñado como asesor en la Coordinación General Académica de la propia UdeG y como auxiliar de investigación en el trabajo de edición e investigación de los primeros dos volúmenes de la colección *Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la Época*.

Villarreal Palos, Arturo

Profesor-Investigador Titular del Departamento de Derecho Público de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho, con Mención Honorífica, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha tenido una amplia trayectoria en el ámbito de la procuración de justicia, tanto a nivel estatal como federal. Se especializa en temas de derecho penal, derecho internacional penal, sistema de justicia y derechos humanos en materia penal. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con reconocimiento de Investigador Nacional Nivel II. Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Penal, de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho y de la Academia Jalisciense de Ciencias, AC.

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl

Profesor-Investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Universidad Jesuita de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, con reconocimiento de Investigador Nacional Nivel II. Se desempeña como director de Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho AC y como coordinador del Grupo Técnico Especializado del Comité de Evaluación y Seguimiento de la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal de Corte Acusatorio (Setec-Segob). Coordinó el proyecto de Ciudad Segura (ONU-Habitat-Alianza Ciudadana) y actualmente hace lo propio con la mesa del Modelo de Seguridad y Policía Metropolitana de Guadalajara. Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en sociología jurídica. Maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Abogado por la Universidad de Guadalajara.

Seguridad y justicia en Jalisco
se terminó de imprimir en junio de 2016
en los talleres de Ediciones de la Noche
Madero #687, Zona Centro
Guadalajara, Jalisco
El tiraje fue de 1,000 ejemplares.

www.edicionesdelanoche.com