

Ricardo Mejía Berdeja

**SEGURIDAD CIUDADANA:
RECONSTRUIR EL ESTADO DE DERECHO
MIS PROPUESTAS**

©® Ricardo Mejía Berdeja
Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano
de la LXI Legislatura al H. Congreso del Estado de Guerrero

*SEGURIDAD CIUDADANA: RECONSTRUIR EL ESTADO DE
DERECHO. MIS PROPUESTAS*

Ricardo Mejía Berdeja

©2017. Ricardo Mejía Berdeja
Todos los derechos reservados.

Editorial Magister
Feria de las Flores 242, Colonia Bento Juárez,
Nezahualcóyotl, Estado de México, CP 57000,
Teléfono 5554573063.
Email: editorial_magister@hotmail.com

ISBN: 978-607-96259-1-7

El copyright es propiedad exclusiva del autor
y por lo tanto no se permite su reproduc-
ción, copiado ni distribución ya sea con fines
comerciales o sin ánimos de lucro.

NOTA INTRODUCTORIA

El presente ensayo reúne algunas reflexiones acerca de mi trabajo como Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano. Parte de la información aquí reunida ha sido tomada de los proyectos legislativos que hemos presentado de manera conjunta con mis compañeros de Bancada: Silvano Blanco y Magdalena Camacho durante el ejercicio de la LXI Legislatura al H. Congreso del Estado de Guerrero y complementada con investigaciones posteriores.

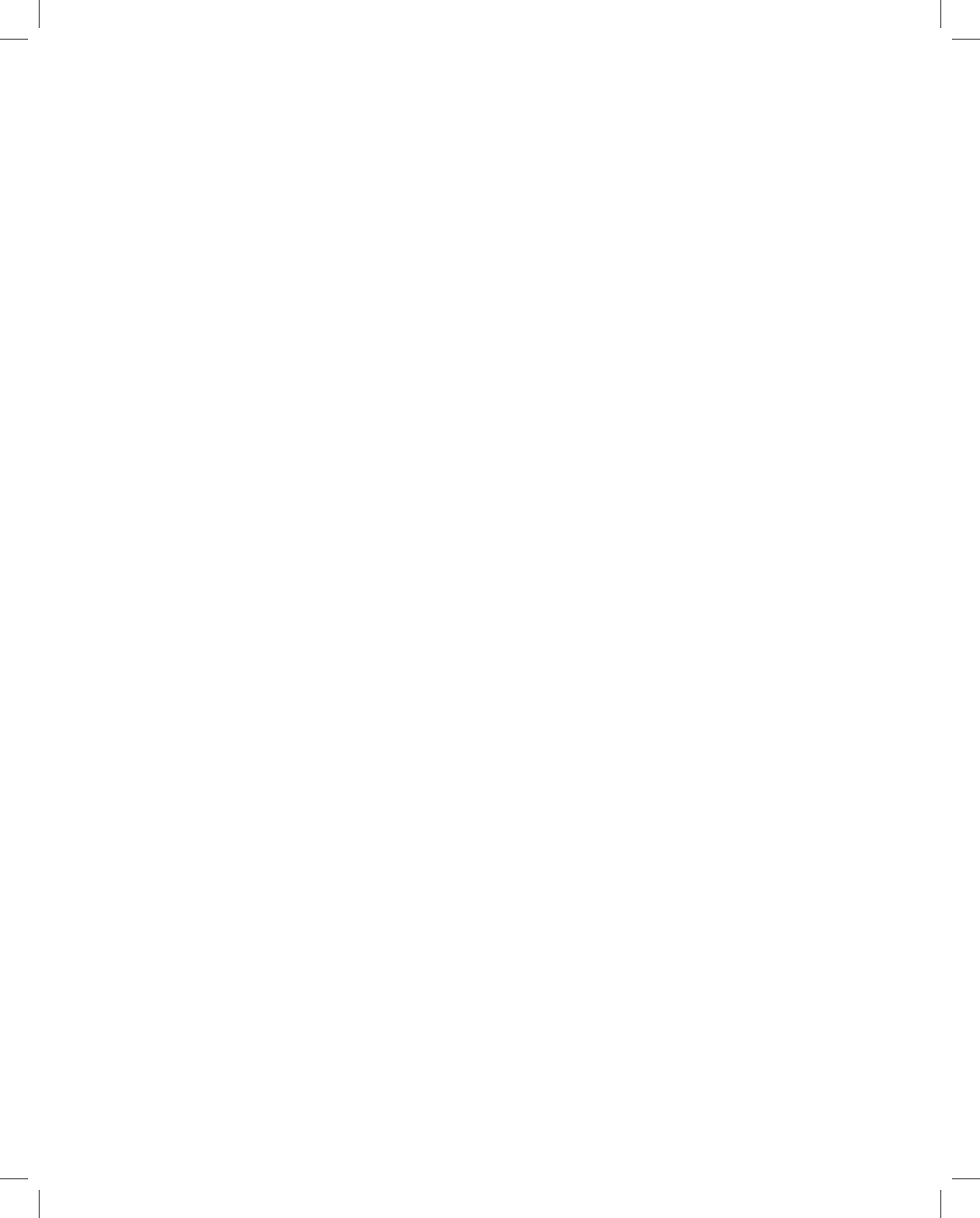


ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	11
CONSIDERACIÓN INICIAL. LA DESCOMPOSICIÓN DEL PODER: NARCOPOLÍTICA, CRIMINALIDAD Y ESTADO FALLIDO	17
1. LA INSEGURIDAD: UN SENTIMIENTO QUE AFLIGE A LA GENTE	29
1.1. La seguridad como experiencia de vida	29
1.2. Dimensión pública de la seguridad	32
2. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO FUNCIÓN DEL ESTADO.....	33
2.1. Seguridad fluida.....	33
2.2. La seguridad vuelta contra el ser humano	36
2.3. La seguridad pública: razón de ser del Estado.....	38
3. OBSTÁCULOS PARA EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO.....	41
3.1. Los vacíos normativos.....	41
3.2. La miopía del cortoplacismo	43
3.3. El problema de los Derechos Humanos	44
3.4. Desapariciones forzadas	45
3.5. Incapacidad gubernamental para coordinar el uso de la fuerza	49
4. AYOTZINAPA: UN NOMBRE Y UN LUGAR	51
4.1. Ayotzinapa y los otros	51
4.2. La visión desde dentro	54
4.3. Buscando soluciones	56
5. LA LABOR PREVENTIVA DE LA POLICÍA.....	59
5.1. ¿Qué policía?	59
5.2. Mi propuesta	61
5.3. La urgente reforma policial	62
6. EL COMPLEJO TEMA DE LA LEGALIZACIÓN DE LA AMAPOLA	65
6.1. Legislar para la gente.....	65
6.2. Nuestras fuentes de información	67
6.3. Nuestra propuesta	68

7. LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ.....	71
7.1. Sobre la pederastia.....	71
7.2. Nuestra lucha por la niñez.....	72
7.3. ¿Qué debemos hacer?.....	73
8. GUERRERO ASOLADO POR LA DELINCUENCIA	77
8.1. Guerrero secuestrado.....	77
8.2. El monstruo de mil cabezas	78
9. SIN RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS NO HAY ESTADO DE DERECHO... ..	83
9.1. Cómo nos ven	83
9.2. Entre la memoria y el olvido.....	85
10. EL CIBERCRIMEN.....	89
10.1. Pornografía de venganza	89
10.2. Lo que sucede en Guerrero.....	90
11. UN PROBLEMA PERFECTAMENTE IDENTIFICADO: TRATA DE PERSONAS... ..	93
11.1. El lamentable tráfico de personas.....	93
11.2. Trabajo forzado.....	95
12. CUANDO LA VÍCTIMA ES MUJER.....	99
12.1. La tragedia del feminicidio	99
12.2. Un problema de mentalidad	101
13. EL “COBRO DE PISO”.....	105
13.1. Algo más que una extorsión.....	105
13.2. Un delito silencioso	107
13.3. Desplazamientos forzados	109
13.4. Tenemos que irnos de aquí.....	110
14. EL USO RACIONAL Y PRUDENTE DE LA FUERZA PÚBLICA.....	115
14.1. Para que haya seguridad.....	115
14.2. La propuesta de Movimiento Ciudadano	115
15. LOS PEQUEÑOS FEUDOS GUERRERENSES	119
15.1. ¿Poderes dentro del Estado?.....	119
15.2. ¿Estado fallido?.....	120
15.3. Reformas urgentes.....	121
16. EL PERIODISMO AMORDAZADO POR EL CRIMEN.....	123
16.1. La difícil tarea de informar e informarse	123
16.2. Impacto social de la violencia contra periodistas	124

17. ELIMINACIÓN DEL FUERO	127
17.1. El fuero en México	127
17.2. La urgencia de eliminar el fuero.....	128
18. POLICÍAS COMUNITARIAS	131
18.1. Las policías comunitarias. Una respuesta social frente a la inseguridad	131
19. RESISTENCIAS AL CAMBIO.....	135
19.1. EMPODERAR AL CIUDADANO	135
REFERENCIAS	
Referencias Fotográficas	



*Los seres humanos sufren, se torturan unos
a otros, se hacen daño y se endurecen... / La
historia dice: No hay esperanza a este lado
de la tumba / Pero entonces, una vez en la
vida... puede emerger la justicia, y riman la
historia y la esperanza.*

Seamus Heaney, *La cura en Troya*



INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho es una noción acuñada por los tratadistas alemanes del siglo XIX. Originalmente hace referencia a un mecanismo legal administrativo que pretende limitar la actuación de los gobiernos por medio del derecho positivo. Pero esa idea resultó insuficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que, en la primera mitad del siglo XX, Alemania vio surgir un poder megalómano y tiránico, pero desde el punto de vista formal, "perfectamente acorde con la ley".

Terminada la Segunda Guerra Mundial, salió nuevamente a la superficie de la discusión pública la *Cuestión del Estado de Derecho*. A la noción básica de los tratadistas alemanes del siglo XIX, se añadieron dos elementos importantes, aunque no necesariamente viables en todos los países, o al menos, no en el nuestro: me refiero a la división de poderes y a la tutela estatal de los derechos humanos.

El nuevo modelo de Estado de Derecho no fue viable en México porque, en el largo periodo que conocemos como Guerra Fría (1945-1989), las condiciones no estaban dadas en el país para el desarrollo de las instituciones democráticas, es decir, para una verdadera separación de los tres poderes y para un compromiso sólido y eficaz en materia de respeto a los derechos humanos. Con ello, no quiero decir que no existiera el instrumental jurídico y doctrinal. Por supuesto que lo había. A lo que me refiero es a la voluntad política de los gobernantes.

No fue sino hasta la caída del sistema bipolar, creado por la Guerra Fría (caída del muro de Berlín en 1989), cuando volvieron a salir al escenario del Derecho Internacional y de los acuerdos multilaterales de comercio global firmados por México los compromisos no cumplidos por un buen número de países en materia de Derechos Humanos y de establecimiento de gobiernos respetuosos de los poderes legislativo y judicial.

A partir de entonces, nadie volvió a hablar del Estado de Derecho como un *sistema de legalidad*. Las propuestas y proyectos para hacer eficaz el respeto a los derechos de las personas y al sistema de pesos y contrapesos han tomado el camino del constitucionalismo. En otras palabras, la Constitución se reformó para permitir que se incorporaran a la agenda política nacional las reglas del mundo globalizado, a saber: la reciprocidad entre países en materia comercial condicionada por procesos de democratización interna y garantías para tutelar los derechos humanos.

Más allá de nuestra opinión sobre los tratados comerciales y la práctica neoliberal de los mercados con todas sus secuelas de injusticias, lo cierto es que la enorme sacudida que dio al mundo la globalización, produjo cambios importantes en materia de gobierno nacional; los países quedaron expuestos como en un enorme escaparate ante la crítica internacional, pues si no cumplían los estándares de regulación y aplicación de los principios supranacionales en materia de apertura democrática y respeto a los derechos humanos, la consecuencia estaba clara: recesión de la inversión extranjera y consecuente debilitamiento de la economía nacional.

En el caso concreto del Estado mexicano se han dado pasos importantes en el diseño institucional, adecuado para cumplir las exigencias internacionales. Lo que no existía era un cauce legal apropiado para hacer que el sistema funcionara con eficacia. Me refiero —claro está— a las reformas que en 1994 dieron a la Suprema Corte de Justicia poderes y facultades de Tribunal Constitucional. Y me refiero también, a las posteriores reformas donde la idea de *garantía individual*, típicamente liberal, cedió el paso a la expresión *derechos humanos*. La diferencia está clara: no es el Estado quien generosamente concede la garantía del respeto a los derechos humanos, sino son las personas titulares de esos derechos quienes *exigen al Estado* la garantía de su respeto por parte de los gobiernos, de los mismos ciudadanos, e incluso, de la actividad desmedida de los sistemas de mercado que afectan gravemente los derechos humanos y los derechos sociales de cientos de miles de personas en el mundo.

Aun así, el Tribunal Constitucional mexicano, que sigue llamándose Suprema Corte de Justicia de la Nación, no pudo actuar de manera abierta en la defensa y protección de los derechos humanos hasta que se produjeron las reformas constitucionales de 2008 y 2011, cuando recibieron la tutela judicial más abierta y en perfecta consonancia con los estándares internacionales. Baste recordar el conocido *Caso Rosendo Radilla*¹, que constituyó un parteaguas en esa tutela judicial de los derechos humanos. No es este el lugar para detenerme en su explicación, baste con mencionar que se trata de un caso de desaparición forzada ocurrida en la década de los setenta del siglo pasado que no había sido debidamente atendida por el gobierno mexicano a pesar de las constantes denuncias de sus familiares ante órganos internacionales. Una vez que la Suprema Corte de Justicia contó con

1 En 1974 el señor Rosendo Radilla Pacheco fue víctima de desaparición forzada por elementos del Ejército Mexicano. Después de varias denuncias, interpuestas por sus familiares ante instancias estatales y federales, el 15 de noviembre de 2001, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y la Asociación de Familiares Detenidos-Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México, presentaron una denuncia contra el Estado Mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Posteriormente, ante el incumplimiento del Estado Mexicano respecto de las recomendaciones hechas por la Comisión Interamericana, el 15 de marzo de 2008 ese órgano internacional sometió el caso a consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así las cosas, el 23 de noviembre del 2009, la Corte Interamericana dictó sentencia y se notificó al Estado Mexicano el día 15 de diciembre del mismo año; de tal manera que, el 9 de febrero de 2010 se publicó un extracto de la sentencia del Caso Radilla Pacheco en el Diario Oficial de la Federación. En línea: www.sitios.scjn.gob.mx

el marco legal adecuado, derivado de las reformas constitucionales antes mencionadas, pudo atender el caso Radilla y colocar así una piedra fundamental para construir un nuevo sistema de protección a los derechos humanos y, por ende, una forma distinta de la forma de entender y vivir el Estado de Derecho.

Pero los problemas reales no se resuelven con un marco legal adecuado, tampoco con un marco jurisdiccional más proactivo. Es necesario descender del nivel federal al local para instrumentar de manera adecuada y acorde a las necesidades regionales, la tutela de los derechos y la división de poderes.

Los problemas más acuciantes, para la mayor parte de las entidades federativas del centro sur de la República en materia de violación a los derechos humanos, se relacionan con los problemas de seguridad interna del país. Digo interna porque no solo hemos debido afrontar problemas de seguridad policiaca o de control de armas, sino de redes de actuación vandálica que habían rebasado las posibilidades de contención estatal directa.

La mayoría de las entidades federativas no contaban, hasta hace unos cuantos años, con el esquema legal necesario para imponer un Estado de Derecho basado en la seguridad de las personas. Incluso, como es sabido, muchos estados de la República Mexicana continúan con graves carencias normativas, derivadas fundamentalmente de la falta de voluntad política y del lamentable descuido en que se encuentran las funciones legislativas. Esto como consecuencia de la corrupción generalizada o del mal uso que hacen algunos diputados locales de los cargos de representación popular, quienes en lugar de trabajar en pro de la comunidad, se distraen en cuestiones de naturaleza político-partidista, olvidando no solo sus compromisos con los electores que les concedieron con su voto la confianza de representarlos, sino con la sociedad misma a la que deben su cargo y ante quien deberán responder.

Elegí para este ensayo un aspecto del Estado de Derecho en México que, por su gravedad, me parece que ha llegado a un punto en que pone en riesgo la estabilidad social en vastas regiones del país. Sin que adelantemos aquí un juicio sobre el tema no podemos dejar de mencionar que las carencias y ausencias institucionales y normativas en México, especialmente en materia de seguridad, han dejado desprotegidas amplias áreas del territorio en las que priva la inestabilidad o, como se suele decir en la Teoría Constitucional contemporánea, nos sitúan ante fenómenos propios de un *Estado fallido*. Insisto, no adelanto un juicio en esta parte del ensayo, pero lo menciono porque me parece que la posibilidad de *falla institucional* se cierne sobre nuestro país como una amenaza que debe ser atendida con carácter urgente. Si hay vacíos legales, institucionales o estatales

debemos reconocerlos para estar en condiciones de atajar el problema por todos los medios a nuestro alcance, solo así conseguiremos mantener la estructura que mal o bien o menos bien, según se le quiera ver, hemos logrado crear hasta ahora para mantener una frágil paz en México.

Pero no escribo este ensayo con un afán catastrofista, sino para ahondar en el sentido de las leyes en cuya factura me ha tocado participar de modo directo como diputado de Movimiento Ciudadano ante el Honorable Congreso del Estado de Guerrero.

Ahondar en el sentido de la ley es allanar el camino para su mejor comprensión, pues si la ley no es clara, es como si no existiera; es un remedo de ley. Si tenemos en cuenta que el ideal de la labor legislativa en un sistema de democracia representativa es crear un Derecho claro y formado por leyes que puedan ser entendidas por cualquier ciudadano, ahondar en su sentido contribuye a una mayor comprensión de sus alcances. Así lo destaca el filósofo del Derecho Karl Larenz, cuando señala que:

El que el significado preciso de un texto legal sea constantemente problemático, depende, en primer lugar, de que el lenguaje usual, del que la ley se sirve ampliamente, no utiliza, a diferencia de una Lógica matemática y del lenguaje de la ciencia, conceptos cuyo ámbito esté fijado, sino términos más o menos flexibles, cuyo posible significado se balancea dentro de una ancha cinta, y que puede ser distinto según las circunstancias, la relación objetiva y el contexto del discurso, la posición de la frase y el acento de una palabra. Incluso cuando se trata de conceptos en alguna medida fijos, éstos contienen con frecuencia notas distintivas que, por su parte, carecen de una delimitación tajante (Larenz, 1994; 308).

Que la ley sea clara en un país como México, cuya estructura legal es precaria y abundante en lagunas y contradicciones, resulta de enorme importancia. Ese es nuestro punto de partida, nuestro desafío y nuestra meta como legisladores.

México es un país rico en cultura y naturaleza, su gente es valiosa, pero el contexto existencial de los mexicanos no es bueno: como lo mencionó el Informe de la CIDH "vivimos en una situación de impunidad de carácter estructural que tiene el efecto de perpetuar y en ciertos casos impulsar la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos" (CIDH, Documento Situación de los derechos en México, 2 de octubre de 2015).

Es al Poder Legislativo (federal y local) a quien, de manera especial, corresponde actuar cuando se trata de una situación de *carácter estructural*. La pregunta que de inmediato nos sale al encuentro y que en el Congreso del Estado nos hemos hecho desde diversas perspectivas es: ¿puede el Estado rediseñar al Estado? En varios países donde las estructuras del Estado se han dañado seriamente al

grado de declararlos *Estados fallidos*, como Zaire, el Congo o Brasil, la tendencia contemporánea, como dice el profesor Peter Evans, es que el Estado se retrotraiga para buscar apoyo de agentes externos (Comisiones internacionales de Derechos Humanos, grupos mediadores, comités especiales, observatorios internacionales, etcétera), pues se piensa, con toda razón, que si lo que está averiado es la estructura del Estado, este debe en efecto retrotraerse, inevitablemente, y buscar el apoyo de agentes externos que actuarán para *identificar las políticas correctas*. Pero luego será el mismo Estado, es decir, sus instituciones, las que desde dentro deban regenerarse. Dicho de otra manera, se llama a un médico de fuera para que diagnostique y prescriba la terapia, pero luego es el paciente quien deberá hacerse cargo de su propia curación.

El problema, evidentemente, es cuando el paciente no acepta ni la situación patológica en la que se encuentra ni la necesidad de llamar al médico, y en caso de que acepte esto último, luego se revela contra el diagnóstico, se niega a tomar las medicinas y a seguir el tratamiento. Esto sucedió en nuestro país recientemente con el caso Ayotzinapa, cuando el secretario de gobernación no solo no aceptó el diagnóstico, sino que no quiso escuchar la terapia y dijo que el médico traído de fuera no se daba cuenta de lo bien que funcionaban los demás órganos del cuerpo (las instituciones); absurdo ¿no? Pero así funciona en ocasiones la política en México.

Lo cierto es que México requiere una institucionalización duradera, para lo cual es necesario rediseñar un complejo conjunto de mecanismos políticos; y como argumentó persuasivamente Samuel Huntington -comenta Evans- "*en la pasada generación, dicha institucionalización de ninguna manera puede darse por descontada. A fines de la década del '80, incluso los antiguos bastiones de la ortodoxia, como el Banco Mundial, contemplaban la posibilidad de que los problemas de sus clientes pudiesen derivar, no sólo de la adopción de medidas equivocadas, sino de deficiencias institucionales a ser corregidas únicamente en el largo plazo*" (2010). La respuesta no está en el desmantelamiento del Estado, sino en su reconstrucción (Evans, 2007), la cual sin duda requiere extraer piezas viejas y caducas que no permiten que la estructura funcione, pero tampoco se trata de empezar de cero; eso sería un acto contrario a la prudencia gubernamental.

Pues bien, como decíamos en el caso mexicano, el informe no habla de errores humanos ni de comportamientos de corrupción de gobernantes en particular, aunque en ocasiones queda implícito, sino de *estructuras*, es decir, de leyes, instituciones gubernamentales, formas de organización de la ciudadanía y marco regulatorio de la acción política. En una palabra, el esqueleto del sistema.

Más allá de la reacción del gobierno mexicano, que dejó mucho que desear ante los datos alarmantes del informe, y de lo que hablaremos más adelante, el hecho es que nadie puede negar que los miembros de la CIDH decían algo que muchos sabemos que es una realidad a voces, negada, pero no por ello inexistente.

¿Qué hacer ante un país que presenta ese nivel de problemáticas para la convivencia social? El *carácter estructural* nos sitúa en otro nivel de análisis de nuestros problemas. Análisis que, por supuesto, va más allá de cuestiones partidistas o de intereses facciosos. Se trata de pensar a México o repensarlo, al menos desde la perspectiva de su estructura y de las posibilidades de cambio. Pero me parece imposible que ello se logre si no podemos remontar la cuestión política para situarnos en terrenos de observación más elevado.

Por ello decidí escribir este ensayo en el que no solo recojo las iniciativas que he presentado ante el Honorable Congreso del Estado con mis compañeros del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, también las glosé; las comenté con la finalidad de abrir espacios de debate sobre el diseño estructural que deberíamos hacer para vivir mejor y para dejar a las futuras generaciones estructuras más sólidas que les brinden mayor seguridad.

CONSIDERACIÓN INICIAL LA DESCOMPOSICIÓN DEL PODER: NARCOPOLÍTICA, CRIMINALIDAD Y ESTADO FALLIDO

Estas reflexiones forman parte de algunas colaboraciones en La Silla Rota y de intervenciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Congreso de Guerrero, las cuales, han sido revisadas y actualizadas.

México es un estado enfermo y sus patologías son de diferente naturaleza: de carácter social, económico y político; vivimos graves problemas de gobernabilidad, cohesión social y armonía comunitaria.

Estos problemas se acrecientan en un entorno de recesión económica inocultable, de falta de empleo y de horizontes para millones de jóvenes.

La más grave enfermedad de la República es que se encuentra corroída por el cáncer del crimen organizado y la corrupción, enquistados en la estructuras de poder; amenazando con colapsar al Estado.

La inseguridad es el principal desafío para la estabilidad y el fortalecimiento democrático.

La estrategia de combate al crimen organizado, iniciada con Felipe Calderón y que continúa con Enrique Peña Nieto, ha sido un reverendo fracaso.

En el país han crecido los asesinatos, las extorsiones y los secuestros, y no disminuye la presencia ominosa de la delincuencia organizada.

La debilidad estructural del gobierno ha permitido el involucramiento en las corporaciones policíacas por parte de la delincuencia organizada, dando como resultado la inoperancia del estado mexicano para ejercer el control territorial en grandes territorios. La delincuencia se ha apoderado de regiones y territorios, ejerciendo un gobierno criminal; un poder de *facto* al margen de las instituciones estatales.

El deterioro político y la inseguridad en ascenso que vive el país no fueron producto de generación espontánea o de una calamidad bíblica, sino en gran medida por

la manera como se constituye el poder político, en la falta de legitimidad de los gobiernos y en los pactos entre políticos y delincuentes para llegar al poder sin ningún escrúpulo ni consideración de moral pública.

A raíz del alto costo que implican las campañas electorales para arribar a cargos públicos, debido a la falta de actuación de los órganos electorales y a la mercantilización de la política, algunos de quienes buscan arribar al poder han utilizado cada día más dinero ilegal y no tienen ningún prurito para utilizar recursos de los grupos de la delincuencia organizada.

Las consecuencias de ello están a la vista.

Cuando se pacta con el crimen se reciben recursos ilegales y se compran los cargos públicos en colusión con la delincuencia o los poderes fácticos; la autoridad se encuentra maniatada ante estos supra poderes.

Del cobro de facturas pasan a las amenazas, y de ahí, a los actos criminales y terroristas. Al abrirles y facilitarles el camino a sus latrocinios acaban por hacer presa de su poder criminal a comunidades, pueblos y ciudades.

En partes de Guerrero y Michoacán, así como en otros estados, los grupos delincuenciales han creado un estado dentro del estado. Han creado un estado criminal paralelo, para ello han sometido o cooptado a las policías con la complacencia, complicidad o impotencia de las autoridades; cobran impuestos ilegales a través de las extorsiones y el llamado *cobro de piso* a los comerciantes.

El origen de nuestros males, reconozcámoslo, se encuentra en la ilegitimidad del acceso al poder.

No basta la fuerza del Estado para afianzar la gobernabilidad, es imprescindible la autoridad moral de la autoridad federal, estatal o municipal. Tampoco basta con inundar las calles y carreteras de policías y soldados cuando los cimientos del gobierno son endeble.

Los gobernantes que han surgido de estos procesos están, de entrada, sometidos a las presiones de quienes contribuyeron a colocarlos en las posiciones públicas. Quien negocia con grupos criminales para abastecerse de recursos económicos o para amedrentar a sus adversarios termina sometido a ellos.

Cuántos gobernadores, alcaldes y aún legisladores no han recurrido al financiamiento ilícito de narcotraficantes o miembros de la delincuencia organizada,

han negociado plazas y posiciones en los mandos policiacos para financiar sus campañas y proyectos políticos.

Los más cínicos en su apetito de poder no vacilan incluso en negociar la misma plaza con grupos enfrentados. Y a medida que el costo de la política se ha incrementado, ha crecido la intervención nociva del crimen organizado en los niveles de gobierno.

México se encuentra sacudido por la pobreza, la polarización social y la corrupción.

Nuestras fuerzas armadas han salido de los cuarteles para asumir funciones policiacas ante el colapso de los aparatos de seguridad y a pesar de su esfuerzo, los resultados son desalentadores: el 74% de los mexicanos percibe que la inseguridad va en aumento y se siente inseguro en su ciudad.

Origen es destino, dice la sentencia. Quien pacta con delincuentes para llegar a los cargos públicos o quien delinque para cometer fraude en los comicios y arribar al gobierno, desde el poder se dedicará a servir a los criminales, a robar y a seguir cultivando la violencia institucional. Ambos tienen el mismo origen: el delito.

Esos pactos con el diablo acaban deteriorando la vida institucional, económica y social, convirtiéndose en una camisa de fuerza para quien, con tal de ganar el gobierno a como dé lugar y sin ningún freno, recurre a alianzas con la delincuencia organizada. Estos políticos criminales acuerdan con los capos: dinero, el control de la policía, de ciertos territorios e incluso obras públicas o parte del manejo financiero; es la narcopolítica en toda su expresión.

La ciudadanía puede sufrir el acoso criminal, ser robada, asesinada, extorsionada o atacada en su integridad física y patrimonial, pero a esos delincuentes en el gobierno solo les importa preservar el poder, sus cargos y su corrupción cuando la población acude a ellos para solicitar auxilio; como pedir clemencia al verdugo. Son lo mismo: delincuentes y políticos coludidos con ellos.

Este comportamiento que tiende a multiplicarse en nuestro país no solo es una cuestión de falta de moral pública ni son actos con claros tintes delictivos que deben castigarse, sino que traen como consecuencia que las autoridades surgidas de esos acuerdos oscuros acaben maniatadas, sometidas a los criminales en el mayor descrédito, defenestradas o enfrentando procesos penales. Como resultado, la tranquilidad y la paz públicas se hacen añicos.

La supuesta modernidad política y la “época democrática” en nuestro país, después de la alternancia en el poder presidencial, no trajo consigo mayor equidad en las contiendas electorales y la depuración del poder político. Por el contrario, los órganos electorales, comenzando por el INE, se han convertido en legitimadores de atracos, y los grupos criminales han influido como nunca en las contiendas electorales con la tolerancia del poder federal y la negligencia de los cuerpos electorales que siempre salen con pretextos legaloides.

Estos grupos delincuenciales lo mismo patrocinan candidatos, amenazan o realizan actos violentos en contra de opositores, coaccionan el voto, generan violencia para amedrentar a los electores o los alejan de las urnas con sus actos intimidatorios.

De esta manera, se constituyen en los grandes electores en regiones enteras y municipios de diferentes tamaños, sometiendo así a las autoridades surgidas de estos métodos gangsteriles, convirtiéndolos en sus títeres y si algunas de estas autoridades traicionan sus compromisos criminales, la respuesta no se hace esperar a través de sus métodos mafiosos que van desde la amenaza (en narcomantas u otros métodos macabros) hasta el asesinato.

Nuestro país, y especialmente en estados como: Guerrero, Tamaulipas y Michoacán, en diferentes momentos han visto crecer la influencia de los criminales en la definición de los gobiernos. Lo mismo se han apoderado de regiones y municipios que han arrebatado parcelas de poder a los gobiernos de algunos estados.

Esta situación de complicidad entre políticos inmorales y delincuentes es una de las razones del repunte de la violencia criminal en la nación, y de manera más dramática, en algunas entidades y municipios. ¿Cómo podrían mejorar la seguridad pública quienes para llegar a su cargo transaron con criminales? Es pedirle peras al olmo.

Es necesario terminar con el binomio funesto entre malos políticos y criminales, de otra manera, nuestro país y algunas entidades federativas serán estados fallidos; la población seguirá en el desamparo, viviendo con un temor y agobio permanentes. La ciudadanía tiene que despertar y hacer valer su fuerza para cambiar esta terrible realidad.

Esta situación ha propiciado que México se encuentre secuestrado entre una camarilla rapaz y la delincuencia organizada. Políticos y criminales se asocian en varias regiones del país para tener arrodillada y sometida a la sociedad, y expandir así la actividad delictiva y el saqueo de los bienes públicos.

Las pasadas elecciones en el Estado de México son un claro ejemplo de lo anterior. Esos comicios fueron la expresión de un gobierno faccioso y decadente que ante la falta de resultados, que ante el fracaso de sus reformas estructurales y el bajísimo nivel de aprobación presidencial se jugó el todo por el todo para mantener un territorio que consideran su feudo. Cual criminales no dejan que nadie les arrebatase “la plaza”; su reducto.

En el Estado de México el gobierno federal y diferentes administraciones estatales priístas, así como empresas como OHL con las que tiene complicidades el clan peñanietista, desarrollaron una elección de Estado para sostener al PRI en el poder, reeditando las peores prácticas del priismo depredador y sumando nuevas estratagemas para adulterar la voluntad popular.

El grupo Atlacomulco, con toda su leyenda negra a cuestas, utilizó recursos públicos del gobierno federal, del gobierno de Eruviel Ávila y de estados gobernados por priístas para montar el operativo más infame de compra de votos del que se tenga memoria. Miles de millones de pesos ha costado el capricho presidencial de imponer a Del Mazo.

Secretarios del gobierno de Peña Nieto actuaron como matraqueros de Del Mazo, desviando apoyos y programas para salvar al barco priista del naufragio. En toda esta avalancha de inequidades y violaciones a la ley, como siempre, el INE hace mutis en tanto que el órgano electoral local mexiquense está al servicio del PRI y de sus aliados, dejando actuar al gobierno federal y estatal a sus anchas y sin ningún freno.

La decisión de imponer a Alfredo del Mazo III como Gobernador, no obstante el repudio a su candidatura y a lo que representa, confirma la descomposición política que vive el país y llama a la reflexión sobre la adulteración de las condiciones de competencia en las contiendas electorales.

En el Estado de México y en otros estados la intención del grupo en el poder de perpetuarse de manera ilícita y criminal ha puesto de manifiesto que el tan cuestionado financiamiento a los partidos es apenas una parte muy menor de la real financiación de las campañas. Esto es muy grave, porque como algunos especialistas han apuntado, el grueso del dinero de las campañas proviene de financiamiento irregular público o privado (el caso Estado de México) o lo peor, de dinero proveniente de la delincuencia (como en lugares de Michoacán o Guerrero).

Esto ha convertido a varios puntos del país en enclaves de la narcopolítica. Diferentes puestos de elección popular son financiados por la delincuencia, la cual no solo contribuye con su dinero turbio al triunfo uno u otro personaje, sino también

hostigando, amenazando o matando a opositores de sus “candidatos”; secuestrando, en síntesis, la vida política.

Esta situación se traduce en la imposición de autoridades corruptas al servicio de la delincuencia, dedicadas al enriquecimiento ilícito, a dejar que los criminales que les “facilitaron” su ascenso al poder sigan cometiendo delitos y sembrando el terror en la población.

Esos narcogobiernos ponen a disposición de la delincuencia no solo a la Policía, también la obra pública y gran parte de la administración.

Este fenómeno se reproduce en los diferentes niveles de gobierno y en diferentes modalidades. Algunos gobiernos municipales o estatales son meras fachadas o cómplices de grupos delincuenciales. Otros han creado redes de corrupción e intereses tan poderosos que en los hechos actúan también como delincuencia organizada; una de las razones del repunte de la violencia y de que no disminuya la corrupción en el país.

Urge cambiar la situación imperante y recuperar el poder para los ciudadanos. Solo así se podrá transformar la nación y liberar las ataduras que la tienen secuestrada entre camarillas corruptas y grupos delincuenciales.

Como se puede constatar el panorama rumbo al 2018 no es nada halagüeño. Sigue la violencia desatada en el país, el gobierno federal es acusado de practicar un sistemático espionaje a sus críticos, la regresión política autoritaria está en marcha, alimentada por el cinismo oficial y el sometimiento de los órganos electorales al poder priista. De los tiempos del IFE que inauguró la alternancia en nuestro país en el año 2000 no queda nada. El nuevo INE es el viejo aparato electoral (más oneroso y más pesado) que legítima los designios de Los Pinos.

Hoy más que nunca la manera como se arriba al poder es lo que define la futura actuación de los gobiernos. Gobierno que surge del fraude electoral y del apoyo mafioso de criminales se dedica a corresponder a los delincuentes o a sus patrocinadores. El clientelismo de hoy son las cadenas de mañana y la corrupción que se expande.

Quien paga por el voto le cobra intereses leoninos al ciudadano con corrupción e inseguridad. Eso es lo que ha pasado y seguirá pasando, mientras la ciudadanía no despierte e impulse un cambio verdadero y vote con libertad, ajena a presiones o al dispendio.

Nuestro país vive una escalada de violencia a la que no podemos acostumbrarnos, a menos que queramos entregar nuestro futuro y ser esclavos de los criminales

en nuestra propia casa. No solo es el incremento de los homicidios dolosos, de las extorsiones, de los secuestros, de los robos y asaltos ni de los desaparecidos, es la insultante incapacidad del gobierno federal y de muchos gobiernos locales (estatales y municipales) para imponer la ley y pacificar al país.

Después de haber sido pillado en actos de espionaje, el gobierno, en voz del Presidente Peña Nieto, trató infructuosamente de trivializar el tema y surgió el reclamo de una investigación independiente que bien pudiera incluir la revisión internacional.

Nadie confía en que la PGR se investigará a sí misma de manera imparcial. Será algo así como la investigación de la Casa Blanca presidencial que hizo la Secretaría de la Función Pública: una investigación a modo y para salir al paso. Deben intervenir organismos internacionales para darle credibilidad a las pesquisas. México no es una isla aislada del mundo, los excesos del aparato gubernamental no pueden cobijarse en la impunidad del sistema nacional.

La impunidad alimenta a la violencia criminal. La certeza de los delincuentes de que pueden matar, robar, extorsionar y secuestrar sin que se les afecte absolutamente en nada o se les castigue es un estímulo perverso para seguir delinquiendo.

Mientras tanto, no se depuran las policías locales, la certificación está estancada y la profesionalización de las policías estatales y municipales, salvo casos excepcionales y notables, permanece sepultada precisamente porque las mafias e intereses políticos bloquean estas acciones. Ni mando único, ni mando mixto, lo que prevalece es la infiltración criminal en los cuerpos policíacos sin que hasta ahora el Sistema Nacional de Seguridad Pública haya podido imponer la ley que lo regula.

El estatus jurídico de la intervención del Ejército en tareas de seguridad pública permanece indefinido, entre la preocupación de defensores de derechos humanos de que se le otorguen poderes excesivos y la falta de certeza legal a su actuación, lo que tampoco ayuda al Estado de Derecho y al reclamo ciudadano de protección.

Prevalece la falta de inteligencia para frenar la escalada criminal, y el aparato oficial que debiera servir para detener a delincuentes, se utiliza, como ya lo señalamos, para el espionaje. Falla la seguridad ciudadana y el Estado incumple su principal obligación que es la de garantizar el cuidado de la población.

Salvo contadísimas excepciones no se advierte liderazgo en los gobiernos locales para agarrar el toro por los cuernos, depurar sus policías y colocar en el centro de la agenda pública el tema de la seguridad.

Sin seguridad ciudadana no hay proyecto de desarrollo económico y construcción social que sea viable, pero prefiere la mayoría de las autoridades locales eludir su responsabilidad; lavarse las manos, en parte por temor a enfrentar ese cáncer, pero también por complicidades con la delincuencia.

En ese contexto el camino hacia el 2018 luce agreste, empedrado y de muy difícil tránsito. La violencia, de no reducirse sensiblemente, impactará en el desarrollo del proceso electoral y los grupos delincuenciales buscarán incidir para mantener esta espiral de violencia en la que lucran con el dolor ajeno. Qué gran nivel de irresponsabilidad de las últimas administraciones federales al haber permitido que las cosas llegaran a esos extremos. Urge poner atención y emprender acciones concretas que logren parar esta *barbarie* que tanto daño le ha ocasionado al país.

En México vivimos una terrible paradoja: se mata a periodistas críticos con cínica impunidad, se atenta contra la libertad de expresión y el derecho a la verdad; se practica la censura, se realizan prácticas de espionaje en contra de los críticos de manera atroz, se castiga a medios de comunicación que no siguen la línea oficial con el manejo discrecional de la propaganda gubernamental, y al mismo tiempo, se genera un culto a la personalidad de los delincuentes más sanguinarios y se hace apología del delito en series comerciales televisivas que resaltan el mundo de la delincuencia organizada y los criminales como modelos de éxito y estatus.

Esta exaltación de los delincuentes y el mundo mafioso ha generado en miles de jóvenes una distorsión de valores, una contracultura con la tolerancia y la pasividad cómplice del Estado. De esta manera, los delincuentes se convierten en los hechos en un esquema aspiracional para muchachos que se convierten en presa fácil para el reclutamiento criminal. Pobreza, falta de oportunidades, estado ausente e impunidad y adoctrinamiento criminal son el caldo de cultivo que nutre a los grupos criminales.

Las proporciones mitológicas, que a través de la narcocultura se ha dado a los criminales, han expuesto continuamente a los jóvenes a ejemplos de violencia, muerte e impunidad. Esta situación, sumada a que el funcionamiento psicológico está basado en la interacción recíproca del ambiente físico y social con el sistema cognitivo, afectivo y conductual, ha favorecido la adhesión de jóvenes a las células delictivas. Los contenidos transmitidos en los medios electrónicos, en los cuales se celebra o inspira al narcotráfico, terminan por influir en el modo de vida de quienes integran la sociedad, impactando con mayor fuerza en los niños y los jóvenes.

Estos mismos criterios sirvieron de base al sociólogo estadounidense Edwin H. Sutherland¹ para desarrollar la teoría de la asociación diferencial, en la que en esencia señala que:

La conducta delictiva es aprendida, no heredada ni inventada. Los sujetos no pueden inventar la delincuencia, como no pueden inventar la radio o la televisión si no han recibido el entrenamiento adecuado para ello. La conducta delictiva no se produce de manera espontánea porque alguien decida un buen día delinquir; previamente esta persona ha debido recibir algún tipo de entrenamiento. (Sutherland, 1939)

Lo hasta ahora expuesto permite dimensionar la gravedad de la narcocultura en México, más aún si tomamos en cuenta el estudio realizado por Rubén Guerrero Abundis, denominado *Narcocultura: La Nueva Atracción de los Niños en México*, publicado el 3 marzo de 2015 en la revista *Criminociencia*, número 7², en el que, de acuerdo a los resultados y conclusiones del citado estudio: “... los niños están aprendiendo de la estructura social del narcotráfico; donde la sociedad que los rodea tiene más juicios positivos hacia ella que juicios negativos, esto quiere decir que si el niño sigue con esos ejemplos, en un tiempo futuro el niño tiene muchas probabilidades de tomar el camino hacia las conductas antisociales, ya no con las posibilidades que había antiguamente en la sociedad, sino como algo más impactante que existe en nuestro presente...”³

Lo anterior resulta aún más preocupante a la luz de los resultados publicados por el Banco Mundial en el estudio *La violencia juvenil en México. Reporte de la situación, el marco legal y los programas gubernamentales*⁴, en el cual se precisa que:

- Los jóvenes mexicanos representan un poco más del 38% de las víctimas de homicidios en el país en la última década;
- La tasa de homicidio juvenil se triplicó de 2008 a 2010, cuando llegó a 25.5 homicidios por 100.000 habitantes;

1 Edwin H. Sutherland (1883-1950) fue un sociólogo estadounidense. Es considerado uno de los criminólogos más influyentes del siglo XX. Perteneció a la escuela del interaccionismo simbólico y es conocido por la definición de asociación diferencial, una teoría general del delito y la delincuencia que explica cómo los marginados han llegado a aprender las motivaciones y los conocimientos técnicos para cometer actividades criminales. Sutherland se doctoró en Sociología en la Universidad de Chicago en 1913. Presidió la Asociación Americana de Sociología en 1939.

2 Consultable en: <http://criminociencia.com/narcocultura-la-nueva-atraccion-de-los-ninos-en-mexico/#prettyPhoto/0/>

3 Rubén Guerrero Abundis. Revista *Criminociencia*. *Narcocultura: La Nueva Atracción de los Niños en México*. Número 7. 3 marzo de 2015.

4 Consultable en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/277681468155375869/pdf/NonAsciiFileName0.pdf>

- De acuerdo a estudios citados en el análisis del Banco Mundial, una de las principales causas del aumento de la violencia han sido las disputas entre organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, y
- El homicidio de jóvenes se ha concentrado en el norte del país. En el 2010, más de la mitad ocurrieron en cinco estados: Chihuahua, Sinaloa, el Estado de México, Baja California y Guerrero.

Con base en lo hasta ahora expuesto se hace evidente que los niños, adolescentes y jóvenes merecen ser rescatados del impacto negativo que genera la narcocultura, lo cual hace urgente legislar para regular la trasmisión de contenidos en los que se realice la apología de la violencia o del crimen, sin afectar la libertad de expresión y de difusión, quedando prohibidas todas las transmisiones que celebren o inspiren al narcotráfico.

Insisto es una brutal paradoja que se haya recrudecido la embestida contra la libertad de expresión, también que a periodistas independientes los asesinen los grupos de la delincuencia organizada y políticos corruptos y, por otro lado, se propague la actividad criminal, adulterando la mentalidad y los valores de los jóvenes, inoculándolos con el cáncer del narcotráfico y la delincuencia organizada como su aspiración. ¡Ya basta!

Arturo Alvarado Mendoza, sociólogo de El Colegio de México (Colmex) y autor de *El tamaño del infierno*, advirtió hace años de las consecuencias funestas que se veían venir si la guerra antinarco, lanzada por Felipe Calderón, no enderezaba el rumbo, entre ellas: se fomentarían los vacíos policiales, aparecerían más narcofosas, las autoridades serían compradas, se intensificaría la represión social, se contarían más muertos.

Al día de hoy, todos y cada uno de sus supuestos se han cumplido, y después de lo sucedido en el caso de los normalistas de Ayotzinapa, en México ya podemos hablar de una crisis humanitaria pues el narco ya ataca de manera directa a la sociedad y el gobierno lucha por ocultar a los grupos de delincuencia organizada, no por erradicarlos. El actual gobierno pensó que con no hablar del tema la violencia desaparecería, y lo único que ha hecho es multiplicarla con más impunidad.

El caso de Ayotzinapa revela también una cruel verdad: nuestro país es una enorme fosa clandestina, con este tipo de lugares de muerte y crueldad en varias ciudades y regiones. Esto evidencia la masiva cantidad de ejecuciones extrajudiciales sistemáticas en muchas regiones del país, no solo en Guerrero, Tamaulipas o Michoacán.

Todo lo anterior fue advertido por especialistas, políticos, académicos y organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones criminales usan a las autoridades públicas ya sea bajo colusión, extorsión, intercambio de bienes y favores, apoyo a candidatos y campañas.

Frente a este contexto y de cara a un futuro que luce sombrío, para recuperar la esperanza requerimos reconstruir el Estado de Derecho y emprender un esfuerzo conjunto los ciudadanos comprometidos y los que dentro de las instituciones queremos un cambio y limpiar la política, para alcanzar la anhelada seguridad ciudadana que hoy no tenemos.

Este texto documenta parte de los esfuerzos que hemos emprendido para cambiar esta realidad lacerante.



1. LA INSEGURIDAD: UN SENTIMIENTO QUE AFLIGE A LA GENTE

*Tal vez tú, de las noches oscuras has recorrido
el grito con puñal, la pisada en la sangre:
el solitario filo de nuestra cruz mil veces
pisoteada,
los grandes golpes en la callada puerta,
el abismo o el rayo que tragó al asesino
cuando ladran los perros y la violenta policía
llega entre los dormidos
a torcer fuertemente los hilos de la lágrima
tirándolos del párpado aterrado*

Pablo Neruda

1.1. La seguridad como experiencia de vida

Decía el ilustre jurista Antonio Pérez Luño que *"la seguridad es, sobre todo y antes que nada, una radical necesidad antropológica humana, y el «saber a qué atenerse» es el elemento constitutivo de la aspiración individual y social a la seguridad; raíz común de sus distintas manifestaciones en la vida y fundamento de su razón como valor jurídico"* (1991). *Ese saber a qué atenerse*, como dice el maestro, es un sentimiento de certidumbre mental básica a la que el ser humano tiene derecho y de la que deben hacerse cargo los gobernantes, especialmente quienes formamos parte del Poder Legislativo en el ámbito Federal o Local.

Aun cuando sabemos que establecer leyes tanto claras como viables y darlas a conocer con un lenguaje llano y accesible no detendrá el sufrimiento de la gran cantidad de mexicanos que viven al día —*sin saber a qué atenerse*—, pendiendo de un hilo que se puede romper en cualquier momento por el impacto de una bala perdida o cruzada, por la leva de un grupo delincencial o por un secuestro revestido de detención o de investigación ministerial, es nuestro deber continuar trabajando para abatir la inseguridad desde sus raíces, ir a las causas de la situación que domina en gran número de poblaciones y ciudades, convirtiendo la vida de muchos en un verdadero infierno.

Hay quienes creen que la dimensión emocional y afectiva de las personas no se relaciona de manera directa con las leyes que rigen sus vidas en la sociedad, lo

cual es del todo falso. Las leyes las creamos para ser más felices, y la felicidad es una emoción y un sentimiento, así como también lo son el miedo y la angustia que sienten las personas cuando viven en situaciones de total incertidumbre. De acuerdo a los conocedores de la mente humana, el miedo se produce como una desazón interna ante lo desconocido, ante lo que no sabemos si sucederá o no ni en qué momento. En cambio, la angustia es un sentimiento desolador. La palabra viene del latín *angustus* que significa 'angosto, estrecho, reducido', y se refiere a un sentimiento de cierre de horizontes. La angustia se produce cuando el horizonte se angosta hasta cerrarse. Es la peor de las emociones que puede sentir una persona, y es precisamente lo que les sucede a muchos mexicanos que viven amedrentados o angustiados por el clima de inseguridad que se vive en las ciudades, en las comunidades y rancherías; en los caminos, en las escuelas, en las plazas de los pueblos o en las calles.

Vivir con miedo o con un sentimiento de angustia es la peor manera de vivir, ya que se vive con la muerte siempre presente ante nosotros en cada paso y cada movimiento que hacemos. Pero que la muerte acechante y siempre amenazante nos produzca miedo no me parece que sea realmente el problema, cabría incluso decir que eso es natural. De todas las causas de miedo que puede tener un ser humano, la muerte es la primera y más importante. Pero el problema al que yo me refiero al hablar de las víctimas de la violencia en el estado de Guerrero no es el miedo a la muerte, sino el miedo a la vida; esa forma de vida que se ha convertido en algo normal para muchos habitantes de las comunidades e incluso de las ciudades más grandes del estado. Tal como dice el sociólogo polaco Sygmunt Bauman (2010; 171):

El miedo arraiga en nuestras motivaciones y objetivos, se instala en nuestras acciones y satura nuestras rutinas diarias, si necesita pocos estímulos del exterior es porque las acciones a las que da pie día tras día suministran toda la motivación, toda la justificación y toda la energía requerida para mantenerlo con vida y para que, incluso, ramifique y florezca...

Me detuve a hablar del miedo porque estoy convencido del papel que tiene en ese sentimiento paralizante la legislación, pues si bien la ley no cura a la sociedad del padecimiento del miedo, al menos la alivia al saber que no vive en el vacío normativo; en la anomia total.

Mi experiencia como legislador en el Estado que tiene los índices más altos de violencia y de delincuencia en el país, especialmente lo referente a desapariciones y homicidios, me ha permitido observar que el miedo y la angustia que invade a la gente aumenta cuando no cuenta ni siquiera con un referente normativo. Viven como en el vacío y eso aumenta su sufrimiento. Por ello, lo primero que como legisladores hemos debido hacer es tener una visión de conjunto del marco normativo para detectar vacíos.

Es por ello que *la seguridad*, en el más amplio sentido del término, ha sido por siglos la preocupación central de todas las ciencias, tanto de las llamadas exactas como de las humanas o prudenciales, pues todas tienden, desde su perspectiva particular, a buscar el progreso humano contribuyendo al dominio racional de la incertidumbre, esto es, al aumento de la seguridad basado en conocimientos ciertos de la realidad y no en supuestos imaginarios o interpretaciones fantasiosas de esta. Dicho en otras palabras, el ser humano busca *alejarse* de los hechos que percibe como amenaza para colocarse en una zona de dominio y, por tanto, de seguridad. Como bien señala un autor contemporáneo:

Las amenazas y los riesgos asociados a las quiebras del acontecer se perciben de forma distinta dependiendo de los márgenes entre los cuales sitúa el sujeto sus previsiones. Si los márgenes son extremos, desaparece la percepción de amenazas o de riesgos asociados a las quiebras del acontecer; si el sujeto se sitúa en un margen intermedio de previsión, las quiebras del acontecer se perciben como amenazas o como riesgos a los que el sujeto se enfrenta (Lozano, 2006).

En términos generales, podemos decir que en la medida en que los seres humanos cuenten con mayores instrumentos racionales de cálculo y valoración para hacer frente a los azares de la vida y a los eventos de la naturaleza aumentan sus posibilidades de supervivencia, de expansión vital e incluso de libertad; las personas son más libres cuanto mayor dominio cognitivo ejerzan sobre su propia vida y sobre el entorno.

Parte del instrumental con que cuentan las personas y los pueblos para hacer frente a la incertidumbre es el Derecho, gracias al cual la convivencia social y la vida civil de las personas son previsible, ya que se someten a la regularidad derivada de la norma jurídica.

A ese sentimiento debemos sumar los efectos nocivos que ha tenido el aumento de la delincuencia en la economía local, pues como es bien sabido, cuando la realidad y la percepción que se tiene de ella revelan un malestar, como el que ha afectado al estado de Guerrero en los últimos años, provocan un receso en la inversión, en el movimiento comercial interno, en el desarrollo de infraestructuras, en la actividad turística, en las fuentes de trabajo y, por tanto, en el bolsillo de las personas que se ven en la gravísima necesidad de emigrar al vecino país del Norte donde les espera un panorama más oscuro, si cabe aún.

Las familias quieren vivir en paz, trabajar de manera digna y honesta en sus oficios y profesiones. Eso es lo único que desean y no lo pueden alcanzar porque el clima de incertidumbre sobre su propia sobrevivencia es enorme. Una amenaza constante se cierne sobre sus vidas impidiéndoles ver más allá de sus miedos.

Podemos inventar un sinnúmero de discursos explicativos del problema de la seguridad, centrar nuestro objetivo de análisis en alguna de sus muchas aristas, pero lo cierto y lo que no debemos perder de vista es el sufrimiento de la gente. Otro argumento como punto de partida, por muy fundado en teorías y cálculos racionales, no tiene el peso que tiene el hecho de que las madres mexicanas despidan a sus hijos en el dintel de la puerta sin saber si volverán, o que las familias no puedan pasear por las calles y plazas de sus ciudades o comunidades porque se sienten permanentemente vigiladas y quizá, señaladas.

1.2. Dimensión pública de la seguridad

La seguridad pública es una pequeña parte de la seguridad humana o al menos, debería serlo, sin embargo, en momentos de crisis sociales como las que vivimos en México y de modo particular en el estado de Guerrero, se vuelve el problema más grave.

Debemos de considerar que actualmente nuestro país atraviesa por una enorme crisis de inseguridad que se ha acentuado en determinados estados de la República Mexicana, pero que desafortunadamente ha permeado en gran parte del territorio nacional a tal grado que un 70% de la población manifiesta que se siente insegura, esto es, 7 de cada 10 mexicanos no se sienten seguros en nuestro país, esto de acuerdo a los resultados de la encuesta de Nacional de Victimización y Percepción Sobre la Seguridad ENVIPE 2016, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI.

Nuestro estado de Guerrero se encuentra en una situación crítica. Durante el primer bimestre de 2016 el puerto de Acapulco se mantiene como el municipio más peligroso y violento de todo el país, acumulando en ese lapso 139 homicidios dolosos, representando el 42 % de los asesinatos reportados en las 81 alcaldías de Guerrero en donde, para ese mismo periodo, se contabilizaron 326 ejecuciones; ubicándolo como el segundo estado con mayor incidencia de ese ilícito. Es una situación crítica, como lo señalábamos los diputados de Movimiento Ciudadano, auspiciada por una enorme corrupción de los integrantes de los cuerpos policiales, de los encargados de la procuración y administración de justicia.

2. LA SEGURIDAD PÚBLICA COMO FUNCIÓN DEL ESTADO

La propagación de la delincuencia transnacional organizada hace crecer el riesgo de todas las demás amenazas. Los terroristas utilizan los grupos delictivos organizados para desplazar dinero, hombres y materiales por todo el mundo. Gobiernos y rebeldes venden recursos naturales por conducto de grupos delictivos para financiar guerras. La corrupción debilita la capacidad del Estado para afianzar el imperio de la ley. Es esencial luchar contra la delincuencia organizada a fin de ayudar a los Estados a formar capacidad para ejercer sus obligaciones soberanas y para combatir la horrible trata de seres humanos.

Kofi Annan. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, 2004

2.1. Seguridad fluida

La seguridad pública como función del Estado ha tomado diversas directrices a través del tiempo, asociándola en ocasiones a las ideas de orden, paz, tranquilidad y alianza, todo lo cual se refiere a un conjunto de condiciones sociales, jurídicas y políticas que permiten a las personas vivir de una manera racional, humana y pacífica. En último término, como afirma Humberto Ávila¹:

La palabra 'seguridad' se emplea en el sentido de búsqueda del hombre para protegerse de amenazas externas (seguridad externa, física u objetiva), como ocurre en el caso en el que el hombre pretende protegerse de la violencia, del delito o del dolor.

La seguridad pública no es un tema que se pueda aislar en un laboratorio de análisis jurídico-penal o de sociología criminal, ya que forma parte de un complejo entramado social en el que de algún modo todos los ciudadanos participamos: algunos de manera directa y consciente; otros, incluso sin saberlo.

Aislar el tema no nos permite comprenderlo mejor, sino colocarlo en una situación poco realista y nada funcional. Acogiéndonos a la terminología del pensador

¹ AVILA, Humberto. Teoría de la seguridad jurídica. Trad. Laura Criado Sánchez Cátedra de Cultura Jurídica / Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 275.

austriaco Karl Popper podemos decir que la seguridad pública puede ser *abierta o cerrada*, según sean las posibilidades que tenga la ciudadanía para conocer la realidad, poder prevenir y dominar, de alguna manera, la contingencia a la que está sometida su diario andar por las calles de la ciudad.

Si la información no fluye ni es accesible a la ciudadanía estaríamos en un esquema de seguridad cerrada, que en nada favorece a la posible actividad preventiva y menos aún al sentimiento de seguridad de la gente. Por ello, mi primera preocupación en la materia es abrir las puertas de acceso a la información para que las personas entiendan los riesgos que corren y puedan prevenir hasta donde sea posible su propia seguridad.

La apertura de los canales de acceso a la información en materia de seguridad contribuye además, a construir un esquema más solidario y compartido en una materia tan delicada como esta. Dicho en otros términos, la seguridad pública no solo es una responsabilidad de la autoridad, sino que en ello pueden trabajar de manera conjunta gobierno y sociedad.

A ello debemos añadir un dato de gran relevancia para la construcción de un nuevo Estado de Derecho, basado no solo en la coacción y persecución del delito, sino en la prevención de este por medio de políticas públicas que favorezcan su mejora de vida.

De lo contrario, no hacemos sino fortalecer un Estado represor que quizá logre zanjar la problemática en el corto plazo, pero no resolverla o al menos poner las bases para construir un esquema de mayor seguridad. Por ello, es evidente que, sin una política criminal de largo alcance, la persecución y sometimiento de las bandas delincuenciales no constituye una política pública ni un plan de mejora estructural de la seguridad. Es una acción *causa-efecto* que funciona como un dispositivo mecánico: el delincuente actúa en contra del interés general o de los derechos humanos de la ciudadanía y, en contraflujo de fuerzas, se acciona el mecanismo persecutorio; así de simple, y así de precario. Pero ¿pueden los gobiernos hablar de un real combate a la criminalidad, o más aún, de una lucha efectiva por la seguridad pública sin contar con un plan de largo aliento y de amplia expectativa?

La respuesta es no. Lo que se ha hecho en la mayor parte de los estados y del Gobierno Federal es resolver los problemas que aquejan de manera inmediata y acuciante a la sociedad, haciendo así del Poder Legislativo y una suerte de fábrica de dispositivos legales contra el crimen y la delincuencia organizada. Por ello, he insistido en diversas ocasiones en la necesidad de tomar medidas menos cortoplacistas o quizá debería decir, menos políticas y más técnicas o técnico-jurídicas.

Sin pretender desviar mi atención a consideraciones de corte filosófico, que no es el objetivo de este ensayo, sí es necesario recordar que el Poder Legislativo, en cualquier nivel y en cualquier país democrático, una vez que se asienta y actúa para cumplir sus funciones deja de ser político y se convierte en un órgano en el que se debaten razones; con criterios más que políticos, técnicos, de racionalización de sistemas, de prevención y planeación, de tal modo que las leyes no sean la respuesta inmediata a un problema urgente, sino en caso excepcionales, pues lo común es que los legisladores estudien y fundamenten sus propuestas en marcos amplios de interpretación para que después sean discutidas y ajustadas de acuerdo a posibles errores en su planteamiento. De lo contrario, terminamos por hacer leyes que no tienen una relación sistemática con otros ordenamientos e incluso, como ha sucedido en varias ocasiones, se contraponen a otros ordenamientos o incluso a la lógica del sistema normativo.

Una de las primeras medidas que han de tomarse para conseguir que las leyes sean más conformes a la realidad es alimentar los proyectos de información real y verdadera. Pero para ello es necesario no solo que contemos con los datos cuantitativos que son posibles de obtener en las fuentes o, como suele decirse en el mundo cibernético, de las *minas* de información que ahora están a nuestro alcance por medio de Internet, también es necesario que quienes tenemos a nuestro cargo la mejora integral de la sociedad *pisemos* los lugares físicos a los que dirigimos nuestras decisiones. No es lo mismo hablar y tomar decisiones a partir de datos obtenidos de procesadores que de aquellos que suceden ante nosotros, en los lugares de origen. Tal como lo señalan las comisiones de verdad y rescate de la memoria colectiva sobre violación a derechos humanos, es necesario enterarse de propia mano, *in loco*, en el lugar de los hechos; con las personas que los padecieron o los presenciaron.

Pero volviendo al tema del flujo de la información, que también es importante no solo para quienes queremos o debemos contribuir a resolver problemáticas, sino para todos aquellos que por diversas razones necesitan informarse, podemos decir que la *sociedad abierta* es aquella en la cual la mayor parte de los ciudadanos tiene acceso directo y factible a la información que requiere para hacerse cargo de sus propios peligros existenciales; la *sociedad cerrada*, en cambio, es aquella donde la información se transforma en un dispositivo de poder, esto es, en un medio con el que cuentan algunos gobernantes para controlar a la población mediante la dosificación e incluso la negación de la información. Pensemos en las restricciones que se han impuesto en el uso de la Red en algunos países en los que han habido en los últimos años crisis políticas y situaciones generalizadas de inestabilidad, como sería por ejemplo, en las revoluciones de la *Primavera Árabe* (2010-2013) o en algunas ocasiones, en China y Corea del Norte.

Generalmente, el *cierre* de las fuentes de comunicación no es sino una punta del *iceberg* debajo del cual yace un sistema de control y manipulación de la seguridad. En suma, la seguridad se vincula en un primer momento al conocimiento o al acceso que los ciudadanos tengan a este, así como a la posibilidad de predecir y calcular los riesgos y los sucesos que puedan influir en una decisión determinada.

2.2. La seguridad vuelta contra el ser humano

La seguridad pública mal encauzada puede convertirse, fácilmente, en una maquinaria represiva e inhumana que, como lo hemos visto en México en los últimos años, en lugar de servir a la sociedad, se ha incorporado al amplio y vasto repertorio de amenazas a la seguridad de las personas. La seguridad se vuelve humana en el más profundo sentido de esta palabra solo cuando busca la protección y salvaguarda del derecho a la vida y a la integridad personal, así como la integración de los valores, derechos y el desarrollo cabal de las capacidades humanas. No se trata pues, de conseguir la estabilidad a costa de la dignidad humana o de la realización personal de cada uno de los ciudadanos.

Se dice que se pierde la dimensión humana de la seguridad, como afirma Marta E. Nusbaum "*cuando un ser humano tiene una vida que frustra sus poderes de acción y expresión, o cuando se produce en él un sentimiento de pérdida y tragedia. Una vida sin dignidad ni capacidad de elección, una vida en la que no se es más que apéndice, es un tipo de muerte de su humanidad. Dicho en otros términos, el ideal de la seguridad en el mundo actual es lograr la estabilidad social en un marco de libertad y de apertura que permita el reconocimiento de la dignidad humana*".¹ Todo lo cual se traduce finalmente en el respeto permanente e inquebrantable a los derechos humanos. Por ello he insistido, a lo largo de estos años que he tenido la oportunidad de servir a mi Estado en el Poder Legislativo, en la necesidad de crear leyes que no solo aumenten las penas, sino que prevengan la comisión de delitos en el marco de las comisiones y tratados internacionales. La mejor sociedad no es donde se castigan con mayor severidad los delitos, sino donde se cometen menos conductas antisociales.

Sin embargo, sabemos que la materia penal no tiene como su objetivo inmediato la corrección de una conducta o la creación de una atmósfera inhibitoria del delito. Esos son objetivos mediatos o indirectos, pero lo prioritario para esta rama del Derecho es la detención del presunto culpable y en su caso, la imposición de una pena según las leyes vigentes.

¹ NUSBAUM, Marta. El cultivo de la humanidad. Barcelona, Andrés Bello, 2001.

Los derechos humanos son el marco de referencia de la seguridad e incluso, su objetivo y razón de ser, pues esta no constituye el objeto directo de la acción de aseguramiento y protección de las sociedades, sino que es un medio para conseguir ese otro fin, más alto y más noble: el de una vida lograda, plena y con sentido.

La seguridad pública ha cristalizado así en múltiples programas y acuerdos, leyes y organizaciones. Por una parte, contamos con innumerable instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas, elaborados y dados a conocer a través del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (observación No. 4) en los que se ha señalado que la seguridad para los ciudadanos en los diversos países ha de materializarse en sistemas de protección concretos y específicos, por ejemplo, el derecho a la vivienda, que exige como principio básico que su tenencia esté debidamente garantizada y protegida:

*Todos los individuos están protegidos por la ley contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas. Los Estados Partes están obligados a adoptar medidas inmediatas para garantizar la seguridad jurídica de la tenencia a quienes carecen de esa protección, tras consultar realmente a los afectados.*²

La idea de una seguridad *humana* ha sido reconocida y fomentada por la ONU en este y otros documentos en los que se le relaciona con otros temas de carácter global como pacificación, control de armas y minas antipersona, desarme, derechos humanos, refugiados, seguridad medioambiental, seguridad alimentaria, prevención del crimen transnacional, responsabilidad social de las empresas (sobre todo las transnacionales), protección y prevención de la salud, justicia internacional (Tribunal Penal Internacional), violencia de género, entre otros.

El Secretario General de la ONU, Kofi Annan, señalaba en uno de sus informes ante la Asamblea General en el año 2007 que la seguridad formaba parte de la protección a los derechos humanos, pues los dos aspectos tienen como fin el bienestar de las personas.

*La seguridad no puede ser sólo como la ausencia de conflicto armado, sea dentro de un Estado o entre Estados. Los abusos de derechos humanos, los desplazamientos de la población civil, el terrorismo internacional, la pandemia del SIDA, el tráfico de armas, de drogas y de personas, los desastres ambientales, presentan una amenaza directa a la seguridad humana, forzándonos a adoptar una estrategia coordinada.*³

2 VV. AA. "La seguridad jurídica en la capacitación de los jueces hispanoamericanos." CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Chile) Congreso Bienal sobre seguridad Jurídica y democracia en Iberoamérica. Girona, 3, 4 y 5 de junio de 2013, p. 8

3 FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo, Seguridad humana. Tesis doctoral Universidad Autónoma de Barcelona, junio de 2005. <http://iidhwebservice.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca-719b-4b49-95b1-f61a7faa7ab2.pdf>.

2.3. La seguridad pública: razón de ser del Estado

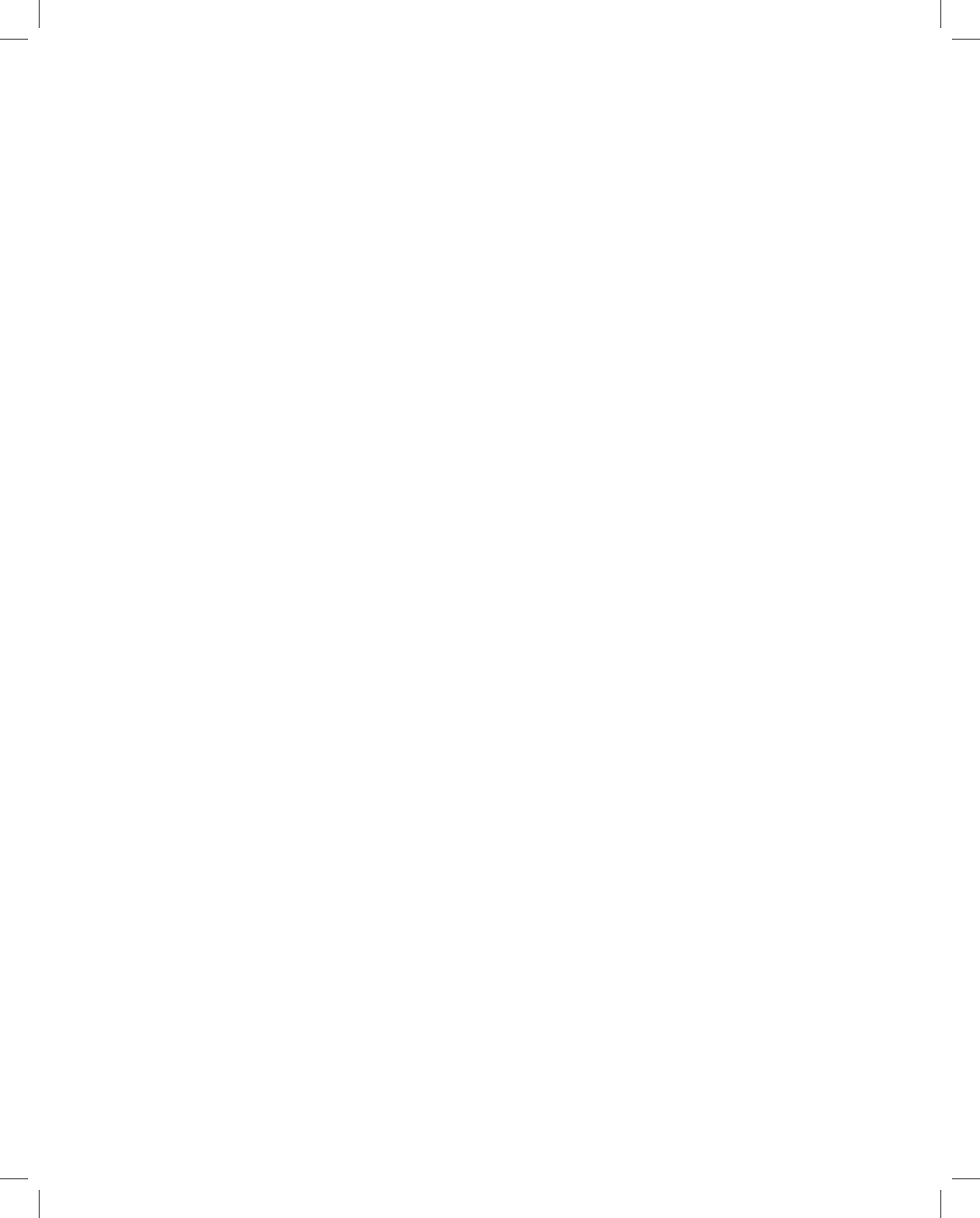
La seguridad pública no solo es una de las funciones primordiales del Estado, sino desde cierto punto de vista, *su razón de ser*. Cuestión a todas luces debatible, pero no eludible. ¿No fue acaso la primera definición que sale al paso en cualquier investigación sobre el tema cuando repetimos con Max Weber que la característica fundamental del Estado es el ser detentador del monopolio de la fuerza y de la violencia? Definición que se recoge en varias partes de la Constitución General de la República, por ejemplo, en el artículo 115 fracción III inciso h) o en el 21 donde en el párrafo noveno establece que "*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*".

Aun cuando el escenario pinta mal para cualquier parte que veamos y desde cualquier perspectiva, el Estado cuenta con un problema que se ha vuelto crónico y al parecer incurable: la corrupción policiaca.

¿Cómo vamos a sentir confianza en un policía que está coludido con los grupos delincuenciales? Además, tras las medidas que se debieron tomar en materia de capacitación, ¿qué confianza nos puede inspirar un elemento de seguridad pública que no aprobó su examen de control y confianza, y que aun así, continúa en las calles? Por ello, como lo he señalado en innumerables ocasiones en mi labor como representante popular, es urgente contar policías honestos que se encuentren certificados o de lo contrario, nos seguiremos hundiendo día a día en el abismo de la inseguridad pública que genera muerte y encono social.

En vista de esta problemática, la bancada de Movimiento Ciudadano presentó el 4 de septiembre de 2016 un proyecto con *Punto de acuerdo como asunto de urgente y obvia resolución* para que el Pleno de la Sexagésima Primera Legislatura al Honorable Congreso del Estado de Guerrero, atendiendo al respeto que merece y obliga la división de poderes en un Estado de Derecho, hiciera una exhortación final al Titular del Poder Ejecutivo en el Estado y al Secretario de Finanzas y Administración en el Estado, a fin de que presenten una propuesta de Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal del año 2017, en el cual se contemple un presupuesto significativo para liquidar al personal que no aprobó los exámenes de control y confianza, y que por ello aún ocupan los cargos que tenían en las Instituciones de Seguridad Pública Estatal. Lo anterior con independencia del presupuesto que se asigna anualmente en materia de seguridad pública en cada año de ejercicio fiscal, añadiendo en dicho acuerdo que se prevean las partidas presupuestales necesarias para contratar y capacitar al nuevo personal. Exhortación que se hizo extensiva a los Ayuntamientos, a fin de que prevean una

partida para llevar a cabo esa liquidación, pues en ocasiones pareciera que en los gobiernos la procrastinación, abulia o corrupción no permiten actuar con la debida diligencia en este terreno, siendo que a todas luces se trata del más espinoso en los tiempos que corren.



3. OBSTÁCULOS PARA EL ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

Nadie puede ser feliz sin participar en la felicidad pública, nadie puede ser libre sin la experiencia de la libertad pública y nadie, finalmente, puede ser feliz o libre sin implicarse y formar parte del poder político

Hannah Arendt

En este contexto, en todos los lugares que la CIDH visitó durante estos días se reunió con víctimas, familiares y defensores, quienes describieron los obstáculos que han encontrado en su búsqueda de justicia y su desconfianza en las autoridades. Los hallazgos por los familiares de fosas con decenas de cadáveres han evidenciado que son ellos quienes han tenido que asumir la búsqueda de sus seres queridos, mientras que las autoridades no cumplen con su deber de investigar con debida diligencia...

Informe CIDH, 2015

3.1. Vacío normativo

Por muchos años se definió al Estado de Derecho como aquella organización política cuyos poderes estaban limitados por la ley. De esa generalidad se pasó a una especificación, diciendo que es aquel gobierno limitado en el uso de sus facultades por la Constitución. Fue así como a finales de los años 80 se puso de moda entre juristas y políticos hablar del *Estado Constitucional de Derecho*.

Se creía o pensaba que, con la adopción de esa expresión, quedaría más clara la limitante del poder político. Pero esa idea se basaba a su vez en otra que ahora ha debido ser matizada, especialmente en los tribunales constitucionales. Me refiero al principio conocido como *plenitud constitucional*.

La idea de tal principio es que los jueces están obligados a resolver todos los casos que se sometan a su consideración, incluso cuando falte la ley aplicable al caso. Para ello deben interpretar por analogía el caso concreto de acuerdo con el sentido del sistema normativo contenido en la Constitución. En otros términos, "*la lógica*

del sistema normativo y sus mecanismos de integración pueden suplir esa carencia por medio de la aplicación de otras normas; sean normas expresas previstas para supuestos distintos pero cuya aplicabilidad al caso resulta de la dinámica propia del régimen de remisiones inherente al sistema normativo" (Requejo, 2008; 4). No me referiré aquí a las posibles contradicciones de tal principio, sino al hecho de que este no aplica en el Derecho Penal y, por tanto, en esta materia el juez no puede condenar si falta la ley expresa, pues la analogía no está permitida. Eso significa que no es posible, en materia penal, dar por supuesto que cuando no haya un marco normativo ad hoc suplirá el Poder Judicial. Así pues, el Derecho Penal desde esta perspectiva nos sitúa en un campo problemático para el funcionamiento del Estado Constitucional de Derecho con su principio de plenitud del *ordenamiento*, que es como se entiende hoy día.

En nuestro país, donde la impartición de justicia está reservada de manera general (con algunas excepciones inexplicables) al Poder Judicial, tanto federal como local, el vacío normativo es un impedimento para que el Estado de Derecho sea una realidad. No me refiero a cualquier vacío, pues en el mundo del derecho se distinguen las *lagunas de la ley*, que son vacíos advertidos por el intérprete de la ley al aplicarla en los términos que cabe deducir racionalmente de la voluntad de un legislador sistemático (Requejo, 2008). Pero un vacío, tal como se presenta en México en muchas materias, no es una *laguna* o una *omisión* que pueda resolver el juez al momento de interpretar la ley. Es *ausencia de un marco regulatorio o regulación deficiente*; problemas con los que tanto juzgadores como procesados se enfrentan a diario. El resultado es la impunidad y, casi como corolario, eso que los sociólogos del siglo XX denominaron *contagio social*, es decir, no habiendo norma que acote una determinada actividad se produce la anarquía y la inseguridad.

Este es uno de los muchos problemas con el que nos hemos debido enfrentar los diputados de la actual Legislatura del Estado de Guerrero. Los diputados de Movimiento Ciudadano hemos venido haciendo un trabajo legislativo que no consista en *tapar agujeros* a través de normas aisladas, sino en enmendar los ordenamientos deficientes y cubrir los espacios carentes de régimen jurídico claro en las diversas áreas de la actividad humana. Por las razones antes mencionadas y que son del conocimiento general, nos hemos enfocado de manera especial en aquellas materias que se relacionan con la seguridad. Para ello, hemos realizado análisis sistemáticos de nuestro sistema legislativo para elaborar una tarea legislativa ordenada que nos permita contar con un marco regulatorio adecuado que permita hacer frente al caos producido por la violencia desmedida y la delincuencia creciente en los últimos años.

3.2. La miopía del cortoplacismo

Uno de los principales problemas con el que nos encontramos en el análisis de los problemas que nos aquejan, especialmente cuando buscamos soluciones complejas a problemas complejos, es la mentalidad cortoplacista que se produce en un gran número de funcionarios públicos, sobre todo de los poderes ejecutivo y legislativo.

Pareciera que lo que les mueve no es el *tiempo real de las personas*, es decir, las necesidades derivadas del trabajo, del ahorro, de la salud y de la economía de la gente, sino el conseguir resultados en el *momento oportuno*, que no es el que marca el reloj social, sino el calendario electoral. ¿Cómo diseñar un país sin ver más allá de los plazos para las próximas elecciones?

El largo plazo resta protagonismo a los líderes políticos, pero beneficia a la gente. Quizá el gobernante de turno no vea su nombre escrito en la placa el día que se inaugure una carretera, un puente o una plaza, quizá tampoco sea él el que vea los resultados de las políticas que implementa, pero si la acción gubernamental no se racionaliza y se sujeta a las reglas de la realidad antes que a las del artificioso juego electoral, no avanzaremos con paso firme como país.

Pero esta crítica a la mentalidad de algunos políticos mexicanos tampoco se sitúa en el polo contrario, es decir, planear políticas públicas de largo aliento no implica que detengamos el reloj. Sabemos perfectamente que el reloj y el calendario real e incluso el biológico no dan tregua a la actividad gubernamental. El gobierno de las sociedades no es para hacer teorías o planes y proyectos, sino para resolver problemas en el aquí y el ahora. Mi crítica se dirige a quienes no hacen ni lo uno ni lo otro: no hacen teorías porque no son capaces de ello y tampoco resuelven problemas porque están perenemente distraídos en cuestiones de política interna y partidista.

Mi propuesta es que se tracen políticas públicas con un criterio público, es decir, con visión de Estado y altura de miras. Los partidos políticos no son contrarios a la vida republicana, ya que cumplen una función prioritaria de representación popular. El problema es la desmesura, ya que es la salida del límite de las funciones que le corresponden como órgano político para alterar e influir en todas las decisiones de gobierno.

En los siguientes apartados me ocuparé de algunos problemas de seguridad pública en nuestro país directamente relacionados con el Estado de Derecho, es decir, con el Estado en el que la acción política *no ad libitum*, sino según unas reglas acordadas previamente por la ciudadanía a través de sus representantes.

3.3. El problema de los Derechos Humanos

Los obstáculos para consolidar el Estado de Derecho, y en ocasiones para imponerlo ahí donde hay verdaderos vacíos de estatalidad, así como de vigencia plena de la legalidad, se han vuelto cada vez más complejos debido, entre otros factores, al desbordamiento de las fronteras nacionales que ha producido la cada vez más extensa red del crimen organizado en el mundo entero.

Por otra parte, es evidente que el Estado de Derecho solo es posible ahí donde existen las condiciones para el funcionamiento de la democracia. ¿Cómo podríamos hablar de Estado regulado, limitado y sujeto a un Derecho, si ese derecho no proviene de una fuerza social que controle y vigile el ejercicio del poder político? Podríamos decir que, sin democracia, el camino hacia el Estado de Derecho y por tanto, a un régimen de seguridad pública más legítimo y transparente, es arduo, mas no imposible.

México tiene un grave problema en materia de cumplimiento a la dignidad y al respeto de los derechos de las personas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita *in loco* a México del 28 de septiembre al 2 de octubre de 2015 reciente (causante de gran polémica en todo el país). La CIDH observó en terreno la situación de derechos humanos en el país, con particular énfasis en desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y tortura, así como la situación de inseguridad ciudadana, el acceso a la justicia e impunidad, y la situación de periodistas, defensores y defensoras de derechos humanos y otros grupos especialmente afectados por el contexto de violencia en el país.¹

La Comisión Interamericana constató en terreno la grave crisis de derechos humanos que vive México, caracterizada por una situación extrema de inseguridad 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. El efecto de la violencia y las violaciones a los derechos fundamentales es especialmente grave y desproporcionado sobre personas en situación de pobreza, las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos; mujeres, niños, niñas y adolescentes; defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas; pueblos indígenas, personas lesbianas, gay, bisexuales y transexuales (LGBTI), entre otros. La violencia contra familiares de víctimas, defensores y defensoras de derechos

¹ La delegación estuvo conformada por la presidenta de la CIDH, Rose-Marie Belle Antoine; el Primer Vicepresidente, James Cavallaro; el Comisionado Felipe González y las Comisionadas Tracy Robinson y Rosa María Ortiz. Asimismo, integraron la delegación el Secretario Ejecutivo, Emilio Álvarez Icaza Longoria; la Secretaria Ejecutiva Adjunta, Elizabeth Abi-Mershed; el Relator Especial para la Libertad de Expresión, Edison Lanza; las y los especialistas en derechos humanos de la Secretaría Ejecutiva, Débora Benchoam, Álvaro Botero, Sofía Galván, Fiorella Melzi, Efrén Olivares, Viviana Ordoñez y Tania Reneaum, los y las especialistas en prensa y comunicación, Federico Blanco, Andrea Ramírez Rentería y María Isabel Rivero; y la especialista en documentos, Gloria Hansen.

humanos y contra periodistas es ejercida con el objetivo de silenciar las denuncias, el reclamo de verdad y justicia, y perpetuar la impunidad para las graves violaciones a los derechos humanos. La violencia y el amedrentamiento busca acallar las voces que más necesita México, ya que, tal como lo indicó una alta autoridad en reunión con la CIDH: *"A los mexicanos nos hacen falta verdades sobre nuestra propia historia y sobre nuestras propias tragedias"*.

3.4. Desapariciones forzadas

Según lo mencioné en la propuesta de acuerdo que sometí a la consideración del Congreso de Guerrero, se tienen noticias de que en los últimos años ha incrementado el número de desapariciones forzadas en nuestra entidad a *"¡más de 26,000 casos de desaparecidos!"* de los cuales no se cuenta con información acerca de si se encuentran detenidos por delitos en alguna cárcel; nadie sabe dar razón a sus familiares del paradero.

Las desapariciones forzadas nos enfrentan a una doble problemática, por una parte, la desaparición en sí misma que genera víctimas de la violencia policiaca o de las redes delincuenciales; pero también nos enfrenta al problema de la impunidad, pues como lo ha dicho reiteradamente la CIDH, no solamente deja sin verdad y sin justicia a las víctimas, sus familiares y a la sociedad mexicana toda, sino que también propicia la repetición de los hechos. *"Somos la segunda generación de familiares que en nuestro caso buscamos a nuestros padres y madres, dijo a la CIDH un miembro de la organización Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio"* (HIJOS).

La magnitud que tiene la problemática de la desaparición de personas en México es alarmante —dice el informe CIDH—, no hay claridad ni coincidencia sobre las cifras entre tipos de desaparición: desaparición forzada, secuestros, extravíos u otros tipos de ausencia.

En efecto, la CIDH encontró una ausencia de mecanismos adecuados para establecer correctamente cuándo se trata de una desaparición, por lo que las cifras oficiales no resultan confiables y se constituyen en el primer obstáculo para la búsqueda de las personas desaparecidas, el esclarecimiento de la verdad y la justicia. Tampoco hay información específica sobre los casos en los que podrían constituir desaparición forzada, es decir, aquellos en los que haya indicios de que hubo participación o aquiescencia de agentes del Estado. Es indispensable que el Estado mexicano adopte medidas para mejorar de manera sustantiva la recolección y sistematización de la información.

Nuestro Estado se ha convertido, de unos meses para acá, en foco de atención mundial debido a los hechos ocurridos la noche del 26 y madrugada del 27 de septiembre del 2014 en la ciudad de Iguala; un hecho que cimbró a nuestra sociedad y hasta el día de hoy sigue causando dolor, indignación y molestia.

La desaparición forzada de personas se ha convertido en uno de los problemas más graves que aquejan a los países latinoamericanos en sus respectivos procesos de democratización.

Tal como lo ha reiterado la bancada del Partido Movimiento Ciudadano del Estado de Guerrero², es necesario considerar las instituciones desde su fundamento, pues de lo contrario, fácilmente se puede caer en lugares comunes acerca del funcionamiento, pero no de la estructura en que este debe operar. Concretamente, en el caso que nos ocupa, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional define el *crimen de lesa humanidad* (artículo 7) señalando que se comete cuando se realicen ataques sistemáticos contra la población civil, como las persecuciones por razones políticas o la guerra sucia, y dentro de los supuestos del delito incluye la desaparición forzada de personas³.

La aprensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o a aquiescencia, seguida de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un periodo prolongada.

El problema de las desapariciones forzadas o involuntarias es más que una ausencia o una situación de *no localización*, como lo sostuvieron algunos senadores del Partido Revolucionario Institucional en la reciente discusión que se dio, previa a la aprobación de la ley. Esa expresión no es sino un modo de disimular una crisis honda por la que atraviesa un Estado. Cuando una persona desaparece en un contexto claramente político o vinculado con las fuerzas militares o paramilitares no es, como decían los senadores y anteriormente había señalado el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública con una visión por demás que simplista, una ausencia no explicada. Estamos frente a un verdadero problema de Estado y ha de asumirse como tal.

Generalmente, el tema de las desapariciones forzadas se vincula a situaciones de conflictos armados, pues así lo prevén las Convenciones de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y los Protocolos adicionales de 1977. Sin embargo, hoy sabemos que no

² Iniciativa de Decreto por medio del cual se adiciona el inciso c) al artículo 140 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, así como el inciso a) a la fracción VIII al artículo 24 y un artículo 28 Bis a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guerrero Número 500.

³ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, [consulta 26/10/2015]. [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).

se trata solamente de un fenómeno derivado de la guerra sucia o de un conflicto armado como las guerrillas o los levantamientos populares de la contrainsurgencia a los que se refiere el mencionado documento. Posteriormente, se aprobó y adoptó por la mayor parte de los países miembros de la ONU la *Declaración Sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, en esta se menciona que todo acto de desaparición "*constituye un ultraje a la dignidad humana. Es condenado como una negación de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas y como una violación grave manifiesta de los derechos humanos y de las libertades humanas y reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales pertinentes*"⁴.

Como es sabido, México forma parte de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, así como de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Ambos tratados especifican y robustecen las obligaciones de los Estados en la materia, incorporando estándares más amplios y garantistas que deben ser seguidos por los países sobre la base del principio *pro-persona*.

Fue en ese contexto que, al principio de la actual Legislatura del Estado de Guerrero, la bancada del Partido Movimiento Ciudadano propuso algunas modificaciones a nivel local, basados en la información arrojada por los estudios del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) relativos al ámbito federal. Tras la lectura de ese documento, dado a conocer por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública dependiente de la Secretaría de Gobernación, resultaba evidente que nos encontrábamos en una situación de excepcionalidad a la que urgía hacer frente. Las cifras presentaron el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas del fuero federal iniciadas en el período comprendido entre enero 2014 y agosto de 2015 y que permanecen sin localizar al corte del 31 de agosto de 2015: en total, 621 mexicanos y 60 extranjeros, haciendo. Como es bien sabido, la entidad federativa que cuenta con el mayor número de casos es Guerrero con 194 personas⁵. Para ello, propusimos la creación de una fiscalía especializada en materia de desaparición forzada y búsqueda de personas desaparecidas, iniciativa que fue aprobada por el Congreso del Estado y que ya es parte del texto constitucional local.

Es probable que para algunas personas la propuesta para crear esa instancia y el consecuente y necesario aumento de la burocracia estatal no sea más que un paliativo de la crítica generalizada a los gobiernos, pero eso no es necesariamente así.

⁴ Asamblea General de la ONU Resolución 47/133, 18 de diciembre de 1992. Disponible en SEGOB: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/pdf>.

⁵ Secretaría de Gobernación, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), Estadísticas Fuero Federal, [consulta 27/10/2015]. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero federal.php>

Las fiscalías especializadas son un medio de atención particular a un problema concreto al que no puede desatenderse por atender otros problemas. El Estado no es una máquina en permanente crecimiento y autorreproducción como piensan algunos. La creación de instancias deriva de la evolución normal de las instituciones, que en la medida en que pasa el tiempo van desarrollando criterios de especialización y, consecuentemente, de optimización de recursos. Proceso este al que comúnmente denominamos *modernización*, que no es otra cosa que la racionalización administrativa para el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Con ello, no queremos decir que el desarrollo institucional es la panacea para remediar los graves problemas de seguridad que tenemos en México, pero sí para contribuir a la mejora de la investigación y al apoyo que debe brindarse a las víctimas directas e indirectas de los actos de desaparición.

Mi propuesta de reforma al Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero se orientó a modificar el Capítulo IV Bis, denominado “Desaparición Forzada de Personas”, específicamente, los artículos 277-A y 277-B para quedar de la siguiente manera:

Comete el delito de desaparición forzada de personas el servidor público que en ejercicio de sus atribuciones o con motivo de ellas detenga, prive de la libertad y mantenga oculta a una o más personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan, cualesquiera que sean el método y motivación utilizados, sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información fidedigna sobre el paradero de la o de las víctimas, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes.

La redacción propuesta modifica en parte el sentido del delito, ampliando los supuestos de imputación penal. Pero como sabemos, estamos ante un delito que puede cometerse no solo por las autoridades, también por grupos delincuenciales o por redes en las que participan ambos; unos, atendiendo al interés de control político; otros, al control de población y trasiego de droga. Por ello, ahí mismo propongo que se consideren como sujetos activos del delito de desaparición forzada de personas aquellos que *"aun cuando no sean formalmente autoridades ni funcionarios, actúen aprovechando la autorización, el apoyo o la aquiescencia de funcionarios públicos"*.

El tema de las desapariciones forzadas deberá seguir siendo motivo de revisión normativa, pues en el estado de Guerrero se trata de un problema toral que tiene un gran número de víctimas no solo por lo que hace a la responsabilidad penal, también por los medios para la prevención del delito, que como sabemos, es un tema que ha sido motivo de acuerdos normativos internacionales, los cuales he señalado, pero también de matices interpretativos en el ámbito judicial. Por ello, debemos seguir atentos para mejorar la legislación siempre en beneficio de la gente.

3.5. Incapacidad gubernamental para coordinar el uso de la fuerza

Como bien sabemos, nuestro país no es ajeno a las graves consecuencias que produce el uso de la fuerza mal empleada. A partir del sexenio de Felipe Calderón y con la militarización de las calles el uso de la fuerza dio pie a múltiples violaciones a derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas y las policías de todos los niveles de gobierno.

Recientemente podemos recordar las ejecuciones extrajudiciales cometidas en Tlatlaya, Estado de México, el 30 de junio de 2014; la represión en contra de pobladores de San Bernardino Chalchihuapan, Puebla, el 9 de julio de 2014 que costara la vida de un niño de 12 años y dejara más de 40 lesionados, al menos 4 de gravedad; la desaparición forzada de 43 estudiantes y el asesinato de 6 personas más, cometidos en Iguala, Guerrero, los días 26 y 27 de septiembre de 2014; o las múltiples detenciones con lesiones en contra de manifestantes que salieron a las calles a protestar por estos acontecimientos en la Ciudad de México durante el año 2014 y este 2015.

En todos estos casos existió un uso desproporcionado de la fuerza pública, demostrando que el Estado mexicano no cuenta con los estándares mínimos para el ejercicio de la actividad policial; reforzando la urgencia de que los estados que cuentan con ordenamientos al respecto, agilicen su implementación, y aquellos que aún tienen pendiente esta tarea puedan legislar al respecto con urgencia.

Las directrices de la Organización de las Naciones Unidas sobre el uso de fuerza constituyen orientaciones universales que describen los estándares mínimos para el ejercicio de la actividad policial: deben existir principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de las armas de fuego; un código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y un conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

Los diputados ciudadanos nos hemos venido manifestando en contra de estos terribles actos, pues creemos que recurrir a acciones criminales en la lucha contra el crimen no deja de ser una contradicción, una que carcome trágicamente el Estado de Derecho; la violencia engendra más violencia.

Por ello, suscribimos la iniciativa de Ley para Prevenir los Abusos en el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Guerrero, ya que se retoman los instrumentos internacionales aportados por las Naciones Unidas, a saber: Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; la Declaración Universal de Derechos Humanos

y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que a diferencia de la Ley Bala, establece la obligación de los funcionarios encargados de salvaguardar la seguridad pública de cumplir en todo momento los deberes que les impone la Ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

En nuestro trabajo legislativo se establece además que, los cuerpos de seguridad en el desempeño de sus tareas respetarán y protegerán la dignidad humana , y mantendrán y defenderán los Derechos Humanos de todas las personas.

4. AYOTZINAPA: UN NOMBRE Y UN LUGAR

«...Me volví a subir al autobús. Vi a la patrulla disparándonos. Le dieron a Aldo, quedó ahí, tendido. Yo corrí a la parte de atrás del autobús. Vi que estaban bajando a muchos compañeros de los buses y los metían en los camiones. Todo eso duró como dos o tres horas. La Policía Municipal gritaba que nos iban a matar. Cuando los agentes se fueron llevando a nuestros compañeros, corrí al zócalo de Iguala. Un taxista me recogió y me llevó a la casa de un familiar. No podía creer que siguiera vivo.»

Estudiante de Ayotzinapa

«¡Hijo, te sigo buscando, te estoy esperando!» grita con voz firme María Helena Guerrero Vásquez, madre de Giovanni Galindes Guerrero...

4.1. Ayotzinapa y los otros

Sin pretender rehacer la historia de lo acontecido el 26 y 27 de septiembre de 2014 en Iguala de la Independencia, sí debo mencionar, como lo hice en la propuesta de Acuerdo Parlamentario de 28 de marzo de 2016, que el nombre de Ayotzinapa se ha convertido en un emblema de varias fracturas al sistema de gobierno y seguridad pública en México.

Ayotzinapa entró en el torrente circulatorio de la información mundial a partir de los hechos que desembocaron en 6 homicidios, más de 40 heridos y 43 estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” que aún se encuentran en calidad de desaparecidos.

¿Qué reflejan esos acontecimientos? ¿qué se esconde detrás de ellos? Como lo mencioné en la propuesta de Acuerdo, con los hechos acontecidos en Ayotzinapa se destapó la cloaca que existía no solo en México y en Guerrero, sino de manera muy particular, en la Ciudad de Iguala de la Independencia, donde decenas de personas han sido reportadas como desaparecidas desde hace tiempo. Las familias de los desaparecidos no han dado tregua en la búsqueda: se lanzan a los páramos, a los cerros de las cercanías a las poblaciones vecinas con la esperanza de encontrarlos o por lo menos, recuperar sus restos mortales.

Ante esta situación de grave crisis de derechos humanos en la entidad, varias de las víctimas de las desapariciones forzadas crearon el comité conocido como *Los otros desaparecidos de Iguala*. Hasta el día domingo 27 de marzo de 2017 han localizado 143 cuerpos en más de 90 fosas, de los cuales 24 han sido identificadas y 15 han sido entregadas a sus familiares. Posteriormente, encontraron 124 huesos en dos fosas clandestinas al poniente de Iguala de la Independencia. Dicho Comité de manera constante ha manifestado la solicitud para que les apoye la autoridad local, estatal y federal sin que sus peticiones tengan respuesta más allá de las palabras que se lleva el viento. Cabría hacernos una pregunta: ¿cuántos *otros* hay? No solo en Guerrero, sino en México o quizá, deberíamos formularla así: ¿cuántos más de esos *otros* tiene que haber para que frenemos esa situación que nos aqueja y daña?

En la propuesta que presentamos ante el Congreso estatal nos referimos al *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México*, expedido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el que se recogen los datos y los relatos obtenidos *in loco* de los miembros del Comité de *Los otros desaparecidos de Iguala*, en el que informan que, movidos por la atención que se estaba dando a los eventos similares de Ayotzinapa, decidieron unirse a los familiares de los 43 desaparecidos, creyendo que podrían elevar sus peticiones de apoyo por los mismos canales de sus vecinos. Pero eso no ocurrió así. Los *otros desaparecidos* no han recibido la atención de las autoridades porque no son conocidos o porque no han encontrado eco en los medios de comunicación nacional e internacional. Lo cual nos lleva a preguntarnos qué se entiende en este país cuando se repite y se pone en letras doradas en los tribunales aquella frase atribuida a Morelos que dice que "*todo el que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el fuerte y el arbitrario*".

El caso que comento no parece responder al ideal del caudillo de la Independencia. Se atendió a los de la Normal de Ayotzinapa, pero no a los *otros*. Este grave problema se está agudizando en la entidad y sobre todo en Iguala de la Independencia, mientras más de 400 familias piden continuamente apoyo de las autoridades mexicanas y guerrerenses, prácticamente nadie las escucha y las defiende, violando el estado de Derecho. Por eso es urgente que esta Soberanía Popular exhorte al Gobierno Federal a que atienda, apoye y coadyuve con el Comité de los Otros Desaparecidos de Iguala para encontrar a las personas desaparecidas.

El terrible crimen perpetrado en la ciudad de Iguala terminó por descubrir la lúgubre realidad que impera en el Estado, en donde la desaparición involuntaria de personas ha sido usada a menudo como estrategia para infundir el terror en los ciudadanos. En este contexto, la situación no ha sido privativa de Guerrero, muy por el contrario, la crisis generada por este mal es preocupante en todo México. En 2009

el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas remitió al país 10 casos, detrás de cada uno de los cuales hay una historia¹.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), también ha denunciado la grave crisis de derechos humanos que enfrenta nuestro país. En un informe, basado en su visita a México entre el 28 de septiembre y el 2 de octubre de 2015, la CIDH denunció las cifras alarmantes de desapariciones y desapariciones forzadas (con intervención de agentes del Estado), así como los altos índices de ejecuciones extrajudiciales, torturas, inseguridad ciudadana, falta de acceso a la justicia e impunidad.

Según el informe, en México hay 26,798 casos de personas no localizadas y en muchos de ellos, se trata de una desaparición forzada con intervención de los agentes del Estado. La desaparición forzada en México tiene niveles similares a países que han experimentado guerra civil y violencia política, tales como Siria y Paquistán, esto de acuerdo con datos del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias (de la Organización de las Naciones Unidas).

Ante esta situación reconocemos que la desaparición forzada o involuntaria de personas tiene efectos particulares y diferenciados en las personas y en las familias, muy diferentes de los casos de una ausencia voluntaria de la persona o de una persona extraviada. Puesto que, en las primeras se presume o se tienen indicios de que la desaparición es producto de un hecho violento, ilícito, ya sea delictivo y/o violatorio de los derechos humanos de la persona desaparecida y no solo responde al extravío de la persona o su falta de localización por decisión propia.

Por lo tanto, impulsamos la creación de la Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Guerrero, por medio de la cual se incorporará al andamiaje jurídico guerrerense un procedimiento nuevo, sensible a los daños producto de la desaparición de la persona, a las necesidades de las víctimas; diferente a los procedimientos de declaratoria de ausencia y presunción de muerte regulado actualmente por el Código Civil.

En este nuevo instrumento normativo se atienden obligaciones previstas en tratados internacionales de los que México es parte, así como recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos. La última de ellas por parte del Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada, que en febrero de 2015 recomendó al Estado mexicano adoptar *"las medidas necesarias para asegurar que la legislación en todo el Estado parte establezca un procedimiento para obtener una declaración de ausencia por desaparición forzada con el fin de regular de manera*

¹ Ahí está la de Raúl Lucas Lucía y Manuel Ponce Rosas, defensores de derechos humanos desaparecidos en la región de la costa chica de Guerrero el 13 de febrero de 2009 y cuyos cuerpos fueron encontrados días después con signos de tortura.

apropiada la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y la de sus allegados”.

Remontándonos al problema de Ayotzinapa *que ha servido para abrir* las puertas y hacer que las personas se acerquen al triste fenómeno de la desaparición forzada, lo primero que se observa, al menos desde el interior de las comunidades, es su percepción realista (más de lo que muchos podrían imaginar) de la crisis que vivimos. Una primera pregunta que muchos se hacen al abordar este tema es: ¿siguen los pobladores de esas comunidades creyendo en las promesas de apoyo gubernamental? Si la respuesta es afirmativa, abrimos otras dos preguntas: ¿cómo? ¿por qué? Si es negativa, se abre otra pregunta: ¿qué les lleva a mantener la lucha hasta el extremo que lo han hecho? Hay quienes piensan de manera simplista y superficial que lo hacen por la sencilla razón de que *la esperanza es lo último que muere*. Pero las cosas no son tan simples. En un interesante estudio antropológico realizado por la doctora Mariana Mora, del CIESAS, se plantea el problema de Ayotzinapa desde una perspectiva interesante que recojo en estas reflexiones a propósito de la labor legislativa que he debido realizar junto con mis compañeros de bancada en el Congreso de Guerrero y que de alguna manera, nos aproximan al sentimiento de los agraviados.

4.2. La visión desde dentro

La doctora Mora analiza lo que ella denomina *construcción del agravio*, es decir, de qué manera el problema surgido en esa zona de Guerrero ha repercutido en la mentalidad de los grupos que estudió en su estancia en la Montaña. La visión de los grupos que entrevistó refleja no solo un hartazgo de las instancias policiacas, sino una verdadera convicción de que el Estado mexicano no ha colaborado con sus comunidades. Es la omisión, el *no hacer* del Estado lo que parece lastimar de manera especial la sensibilidad de esas y muchas otras comunidades rurales e indígenas en el estado de Guerrero.

La expresión más clara de esa actitud omisiva es la impunidad. La impunidad se puede definir como *"la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso la indemnización del daño causado a sus víctimas"* (Orentlicher, 2005; 6). Se ha vuelto un muro infranqueable para los guerrerenses y de modo especial, para los familiares de los 43 normalistas desaparecidos en Ayotzinapa. Ante esa ausencia se percibe una presencia indescifrable e incomprensible para la ciudadanía: una compleja red de complicidades.

Es casi increíble que, a casi tres años de la búsqueda de los jóvenes de la Normal de Ayotzinapa, no hayan sido localizados ni se les ha hecho justicia; es muy lamentable que estos acontecimientos no terminen de cerrarse en la historia de México. La incapacidad gubernamental no tiene más que dos posibles explicaciones: la omisión por razones estratégicas para proteger a ciertos sectores de los gobiernos y partidos que le son leales o, la incapacidad real y material para responder a una cuestión tan apremiante como esta. O quizá las dos.

Los hechos de Iguala han generado repudio de la comunidad internacional, no será fácil superarlo, tampoco es fácil para una madre o un padre dejar de añorar el regreso del hijo que tuvo que abandonar el seno familiar para lograr un título profesional que le permitiese superarse.

Desde un inicio de las averiguaciones, tanto el Gobierno Estatal como el Federal no asumieron su responsabilidad y dejaron ver su incapacidad para coordinar en materia de seguridad. Pero no contaron con la tenacidad de los padres de familia de los estudiantes para buscar hasta encontrar a sus hijos, lo cual ha hecho que exista una luz de esperanza. Solo el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) fue resultado de una voluntad de las partes entre el Gobierno Federal, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) y los familiares de los tres 43 normalistas desaparecidos. Pero así mismo, fue una decisión posterior del Gobierno Federal la de expulsar a los miembros del GIEI, demostrando una vez más la falta de voluntad de resolver esta grave situación.

Ahora bien, después de tantas reuniones entre el Gobierno Federal con los padres de los normalistas de Ayotzinapa, el día viernes 29 de julio de 2015 se logró concretar una resolución por ambas partes, dando como resultado la *Resolución 42/16 de seguimiento de la medida cautelar No. 409 Asunto Estudiantes de la Escuela rural "Raúl Isidro Burgos" respecto de México 29 de julio de 2016, -en donde se dispone, entre otras cosas que- en el marco del reforzamiento de las acciones destinadas a dar cumplimiento a las medidas cautelares y teniendo en cuenta las posiciones de las partes.*

Luego señala que la Comisión Interamericana decidió implementar un mecanismo de seguimiento especial, el cual tendrá como objetivos: dar seguimiento a las medidas cautelares otorgadas MC/409/14 y, en ese marco, a las recomendaciones del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) formuladas en sus dos informes, que se deriven directamente de la medida cautelar. En caso de desacuerdo sobre el alcance o interpretación de los objetivos del presente acuerdo —sigue diciendo la CIDH— la Comisión estará a cargo de su interpretación.

4.3. Buscando soluciones

No existe una panacea que resuelva todos los problemas de manera absoluta y definitiva. El mito de la fórmula *política única* ya no es creíble. Hace dos siglos nuestros antepasados creyeron que las constituciones eran la clave de la estabilidad y la recomposición social, luego se pensó que la solución de los problemas de la convivencia social era el sistema democrático al tiempo que otros sostuvieron que lo que en realidad vendría a resolver nuestros problemas era el capitalismo, y como no dio resultado ninguno, vinieron otros que exaltaron como clave de salvación la dictadura del proletariado. Pero si algo hemos aprendido a lo largo de la historia es que la complejidad social y política de los pueblos no se resuelve con una fórmula de amparo o con un sistema determinado. En ese sentido, los legisladores debemos estar atentos para no caer en la trampa de la simplicidad y pensar que con una o dos leyes habremos resuelto el problema; no son ni una ni dos ni muchas leyes, tampoco creo que exista una solución definitiva. Nuestra función es resolver los problemas de la gente (en el caso del legislador, mediante la búsqueda de criterios sostenibles para soportar la ley), problemas del aquí y el ahora. Por ello, nuestra función representativa no se agota en la producción de leyes. Somos representantes de la gente en una época especialmente delicada que exige nuestra atención día con día y en consonancia con las fuerzas populares. No podemos detener la justicia o la resolución de problemas sociales por cuestiones competenciales o jerárquicas. Ello implica apertura, interdisciplinariedad y colaboración.

La unión y colaboración que como diputados ofrecimos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Especial para el caso Iguala es un ejemplo de esa colaboración interinstitucional en favor de las personas: gracias a esa unión de esfuerzos fue posible que se llegara a conclusiones prácticas acerca del modo en que se dará seguimiento al problema, abriéndose así otro canal para que las investigaciones de la noche de Iguala no caigan en el olvido y la impunidad. En la propuesta que comento manifesté que existe preocupación sobre la actuación de la PGR en el curso de las investigaciones, pues ha sido por demás cuestionable, pero para ello la Comisión Especial del caso en Guerrero asumió el compromiso de estar en comunicación permanente con la entidad de Derechos Humanos.

A la reunión agendada en la Ciudad de México asistieron los diputados integrantes de la Comisión Especial del Congreso local de Guerrero: Ma. De Jesús Cisneros Martínez, Jonathan Ensaldo Muñoz y Fredy García Guevara de los partidos MORENA, PRD y PT, respectivamente. Ahora toca al propio Congreso local seguir insistiendo en el cumplimiento del mecanismo internacional de seguimiento que se ha conformado mediante resolución y que el Gobierno Federal la haga suya, la aplique y la haga observar. Esta Legislatura de Guerrero deberá estar atenta

al pleno cumplimiento de la misma con el único fin de que se dé seguimiento a las investigaciones por los hechos suscitados los días 26 y 27 de septiembre en la Ciudad de Iguala de la Independencia y que dio como resultado seis personas asesinadas y la desaparición forzada de los 43 normalistas de Ayotzinapa.

El 2 de agosto de 2016 presentamos ante el Congreso del Estado un proyecto para el acuerdo en el que la Comisión Permanente de la Sexagésima Primera Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero,

[...] Con pleno respeto a los órdenes de gobierno y esferas de competencia, hace un atento y respetuoso exhorto al Licenciado Enrique Peña Nieto, Titular del Poder Ejecutivo Federal, al Licenciado Miguel Ángel Osorio Chong, Titular de la Secretaría de Gobernación, a la Licenciada Arely Gómez González, Titular de la Procuraduría General de la República y a la Licenciada Claudia Ruíz Massieu Salinas, Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a fin de que instruyan a todas las autoridades a su cargo, a que den pleno cumplimiento a la Resolución 42/16 de seguimiento de la medida cautelar No. 409 Asunto Estudiantes de la escuela rural “Raúl Isidro Burgos”, respecto de México 29 de julio de 2016, emitida por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), para que se esclarezcan los hechos suscitados los días 26 y 27 de septiembre del año 2014 en la Ciudad de Iguala de la Independencia, Guerrero.

A pesar de las repercusiones, que ha tenido en todos los ámbitos la desaparición forzada ocurrida en Iguala, el problema no para y no parece tener un fin que se vea en el horizonte de nuestro Estado: Chilapa de Álvarez es una clara muestra de lo que acontece en la entidad. Desde hace varios meses han venido desapareciendo personas de diferentes localidades e incluso de la cabecera municipal. No es posible que las instituciones no le puedan brindar seguridad plena a los habitantes de este municipio, haciendo que la inseguridad y la injusticia se asuman como algo cotidiano.



5. LA LABOR PREVENTIVA DE LA POLICÍA

*Por eso no te oculto que me dieron picana
que casi me revientan los riñones
todas estas llagas, hinchazones y heridas
que tus ojos redondos
miran hipnotizados
son durísimos golpes
son botas en la cara
demasiado dolor para que te lo oculte
demasiado suplicio para que se me borre.*

Mario Benedetti, Llorá, pero no me olvides

«Se metió la Policía Municipal. No entendíamos. Yo solo escuché los disparos... En una esquina de Iguala, las perforaciones de las balas en una casa, un negocio y un árbol dan cuenta de ello».

Declaración de un estudiante de Ayotzinapa

5.1. ¿Qué policía?

Mucho se ha dicho acerca de la desconfianza que generan las policías locales debido a la trama de relaciones que se generan en un ámbito tan acotado y con poco margen de *escapatoria* por parte de los agentes de estas corporaciones.

Sin embargo, hacer tabla rasa de las instituciones policiacas sería tanto como apostarle al vacío normativo. Por ello, creo que debemos actuar de manera responsable, fortaleciendo la lucha contra el crimen desde el ámbito local a través de medidas propositivas que generen confiabilidad de esta hacia las comunidades y se respeten los derechos humanos cabalmente con el propósito inmediato de mejorar el grado de aceptación de las instituciones policiales y de sus prácticas por parte de nuestra población guerrerense. Desde su creación, a inicios de 2013, la policía ciudadana ha localizado 500 cuerpos en fosas (Sierra, 2015).

Es común afirmar que el ideal de la policía es que se forme de personas ajenas a la realidad en la que trabajan y desprovistas de vínculos personales que les puedan constreñir con grupos o sectores de la población o bien, como señala Müller, que propicie el "*clientelismo y el faccionalismo y con ello la corrupción*" (Müller, 2010;

21). Como si acaso la calidad de *extraño* garantizara la objetividad y la neutralidad de los agentes. En México y, de manera especial, en Guerrero hemos visto que esa idea no ha dado los resultados que se esperaba. Tal como lo propuse ante el H. Congreso del Estado de Guerrero, es necesario establecer una policía preventiva con carácter comunitario. Se trata de personas conocidas y por ello, cercanas a la gente, como los llamados *policías de barrio* en las ciudades más grandes como la capital de la República, pero precisamente por ser personas del lugar, lo más probable es que sea cuidadosa de su nombre y honra además de su seguridad y la de su familia. Nadie que se sienta observado por los *suyos* se atreverá a transgredir el orden comunitario sin correr el grave peligro de la segregación o el apartamiento y, desde luego, la denuncia pública.

La dinámica que se genera de esa manera responde a las necesidades reales de nuestra sociedad y también al *peculiar modo de ser* de las comunidades; llevando a cabo un trabajo policial basado en el contacto directo con las personas, porque un Estado como el nuestro merece tener una policía preventiva, civil, disciplinado y profesional, pero sobre todo, confiable.

Desde luego, el planteamiento que hice en el Congreso no consistía solo en adoptar medidas disciplinarias de nombramiento, sino que acompañé a las propuestas generales algunas particulares que afianzaran la labor del policía comunitario. Resaltando la práctica de visitas a centros escolares, así como plazas, lugares donde se desarrollen actividades económicas, deportivas y de esparcimiento bajo un esquema de acciones planificadas y vinculadas a mantener el orden y seguridad, tránsito, vigilancia, así como de patrullaje y sin descuidar lo relativo a la investigación del delito.

La falta de acceso a la justicia ha creado una situación de impunidad de carácter estructural que perpetúa y en ciertos casos, impulsa la repetición de las graves violaciones a los derechos humanos. Las amenazas, hostigamientos, asesinatos y desapariciones de personas que buscan verdad y justicia han generado un amedrentamiento en la sociedad mexicana, generando un problema grave de sub-registro en las cifras oficiales

Informe CIDH, 2015

5.2. Mi propuesta

La propuesta que presenté en el Congreso enfatiza la participación ciudadana. En primer lugar, porque la comunidad también es responsable de su seguridad, por lo cual las acciones a tomar deben fortalecer los mecanismos de control informal, colocando a la comunidad en un empoderamiento real, con la posibilidad de conseguir soluciones eficaces a los problemas de seguridad que se gesten en su entorno. En segundo lugar, la comunidad participa por medio de comités que permiten un mayor control y una especie de sistema de *rendición de cuentas local* (Müller, 2010; 27) pues como dice Tocornal, ese enfoque propicia la *"creación de comités de vigilancia, así como el involucramiento de la comunidad en proyectos de corto alcance enfocados a la prevención social o situacional, son algunos ejemplos de este tipo de prevención"* (Tocornal, X, 2008).

Mi propuesta incluye llevar a cabo algunas tareas de toma de contacto entre el agente y la comunidad: visitas a centros escolares y a lugares donde se concentre la población local bajo un esquema de acciones planificadas y vinculadas a mantener el orden y seguridad, tránsito, vigilancia, así como a la realización de rondas y patrullajes constantes. Ello contribuirá sin duda a promover la autoridad personal del policía y al aumento de la participación social de las comunidades en relación con la labor preventiva al encomendado. Asimismo, menciono en la propuesta que es necesario llevar a cabo una mayor capacitación de la policía comunitaria, pues difícilmente podrá ganarse la autoridad y confianza de sus conciudadanos si no cuenta con los conocimientos adecuados al mejor resultado de sus acciones.

Resulta importante mencionar que la policía comunitaria no es un contrapeso ni una competencia de la policía preventiva local. La labor de ambas es concomitante y complementaria, y en ello deberá empeñarse la propia comunidad, propiciando el encuentro amable e incluso el intercambio de información con el propósito de identificar patrones o causas comunes de violencia en los sectores y áreas que les sean designados. De esa manera, la policía comunitaria que he propuesto, se suma a la prevención social del delito sin privilegiar el uso de la fuerza.

En un Estado democrático de derecho la policía es el único organismo público facultado, en circunstancias excepcionales, para requerir de manera coactiva una determinada conducta por parte de las personas que habitan un país mediante la aplicación inmediata de un amplio rango de fuerza que se extiende desde la mera presencia —a través de la presión psicológica que esta implica— hasta la fuerza física propiamente como tal, en sus diversos grados, cuya cúspide se encuentra representada por la fuerza letal. Por tal razón, se ha señalado que *"el uso de la fuerza física es el rasgo más destacado de la actividad policial y ha sido definida*

como la función de la que aparecen investidos ciertos miembros de un grupo para, en nombre de la colectividad, prevenir y reprimir la violación de ciertas reglas que rigen el grupo, si es necesario mediante intervenciones coercitivas que aluden al uso de la fuerza" (González, 2006).

Teniendo en cuenta que una acción de fuerza por lo general implica, mínimo, la restricción temporal o suspensión del ejercicio de algún derecho, dicho ejercicio tiene un carácter eminentemente extraordinario debido a que para dicha suspensión no ha mediado la intervención previa de un órgano de carácter jurisdiccional. Dado que el empleo de la fuerza psicológica, también llamada *fuerza no física* (Varenik, 2005), no suele afectar directamente la integridad corporal de quien la sufre, la discusión entonces en lo que a la policía concierne, estriba en el adecuado uso de la fuerza física.

La resolución de este dilema no es menor y al respecto, existe una amplia gama de experiencias, desde aquellas que cuentan con una posición teórica de respaldo hasta aquellas que, en la práctica, se resuelven —más mal que bien— a través de la experiencia que los agentes pueden adquirir en el ejercicio cotidiano de sus funciones, este ha sido el caso mexicano en una vasta generalidad de nuestro país.

5.3. La urgente reforma policial

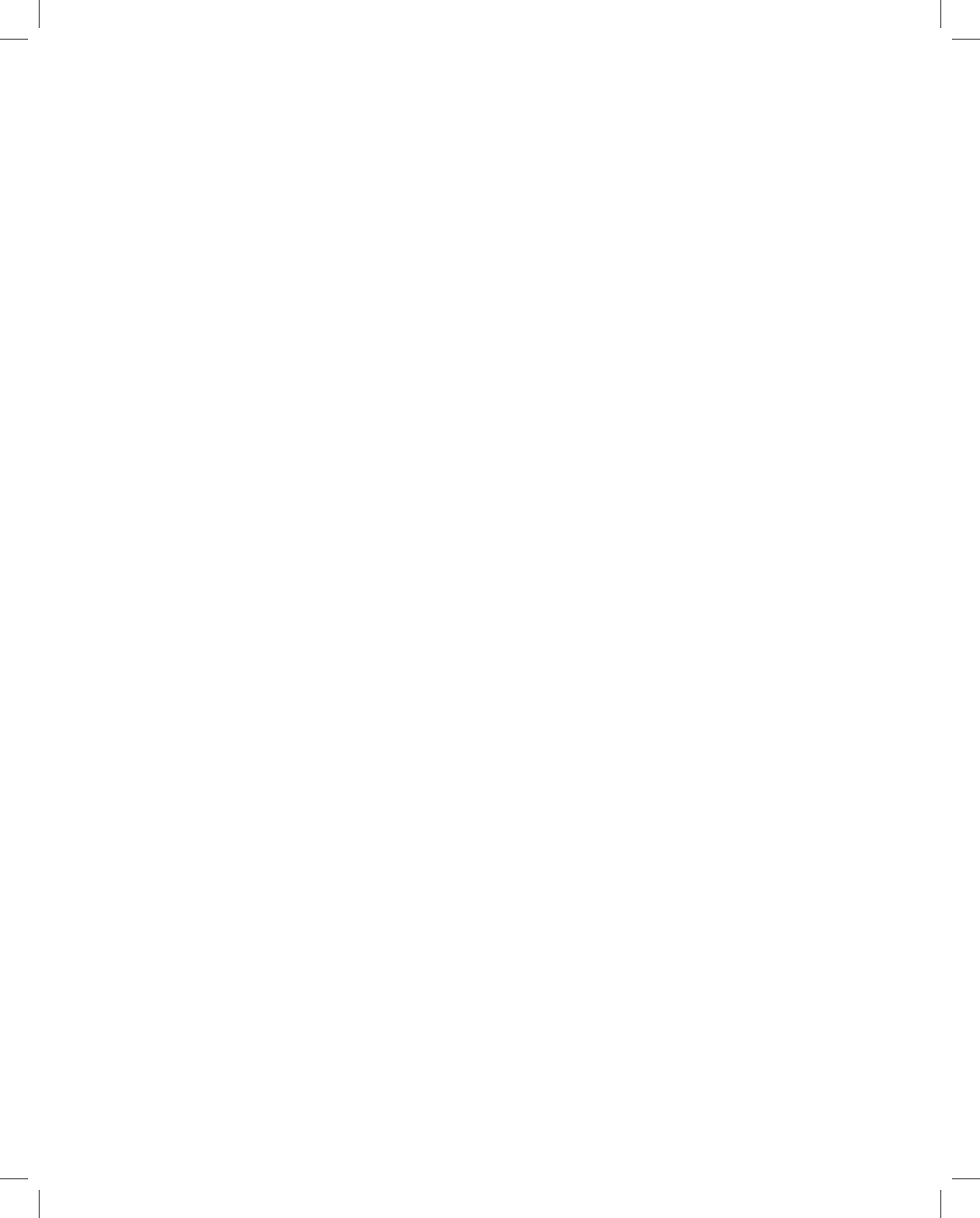
La inseguridad se convierte en un problema que lacera a nuestra sociedad si revisamos los índices de tortura. Los casos reportados nos hablan de *un incremento de arriba del 500%* en el número casos! Para calificar los actos de tortura por parte de la policía es necesario aclarar que los cuerpos policiacos tienen el deber de emplear la fuerza en ciertos casos extraordinarios para recomponer el orden en donde se haya perdido o alterado, pero esa fuerza tiene un límite.

Para determinar si un acto policiaco es adecuado y el empleo de la fuerza no excede los límites que le están permitidos a los agentes de la autoridad, debe tomarse en cuenta los tres principios ya mencionados: principio de oportunidad, principio de proporcionalidad y principio de responsabilidad del funcionario público que la utiliza. Como en su momento los diputados de mi bancada lo hicimos ver, *estos principios corresponden también a los procesos de reforma policial*, motivo por el cual hemos insistido en que se adopte esta trilogía para que haya un estándar de calificación sobre los actos de autoridad.

En México, debido a razones presupuestales, pero también a un cierto pragmatismo relacionado con el cortoplacismo político, las políticas que han orientado el trabajo de los cuerpos policiacos se han caracterizado más por el recurso a la

mano dura; la aplicación de estrategias reactivas y punitivas. Lo cual, sumado a la escasez de normas especiales (reglamentos y manuales de procedimiento), nos da como resultado un sistema policiaco sumamente precario. Tal como lo mencionamos en el proyecto de acuerdo presentado por Movimiento Ciudadano el 19 de noviembre de 2015, no negamos que hayan habido avances en la formulación y promulgación de leyes, así como de reglamentos orientados al control de la fuerza policial; sin embargo, el tramo entre la promulgación de una ley y su implementación cruza tal cantidad de laberintos administrativos que en la mayoría de los casos llega muy tarde. No hay que olvidar que la justicia, legal o jurisdiccional, o es a tiempo o no es justicia.

No desconocemos las dificultades que entraña regular el uso de la fuerza policial. Es una tarea ardua en la que se tocan puntos débiles y a veces incómodos para algunas personas; sin embargo, tratándose de poner freno a excesos, como ocurren actualmente en Guerrero y en muchas otras partes de México, es decir, limitar el recurso de la fuerza que deviene tortura y otras faltas graves que lesionan los derechos y la dignidad de las personas, implica que pongamos todos los medios que estén a nuestro alcance a fin de que las leyes estén vigentes en el lugar y el tiempo oportuno. Y esa es tarea que no podemos esperar de nadie sino de nosotros, los legisladores, al menos en un alto porcentaje del proceso legislativo.



6. EL COMPLEJO TEMA DE LA LEGALIZACIÓN DE LA AMAPOLA

La militarización de la seguridad ciudadana, atribuyendo a las fuerzas armadas roles que corresponden a las fuerzas policiales civiles, así como una política de confrontación contra el crimen organizado y el despliegue de operativos conjuntos entre las fuerzas armadas y las instituciones de seguridad estatales y municipales en distintas partes del país, ha resultado en un incremento de la violencia y de las violaciones a los derechos humanos, así como en mayores niveles de impunidad. La CIDH considera indispensable que el Gobierno federal presente un plan concreto y por escrito sobre el retiro gradual de estas tareas, que por su naturaleza corresponden a la policía civil.

Informe CIDH, 2015

6.1. Legislar para la gente

La disyuntiva entre las políticas permisivas y las prohibicionistas ha venido cobrando fuerza en el mundo entero en la medida en que las políticas criminales de absoluta condena no parecen haber dado los resultados que muchos esperaban. Por ello, tras un estudio y la consideración personal y concienzuda del tema, me incliné por la reforma que propuse en el H. Congreso del Estado, no sin antes anexar a la propuesta algunas consideraciones sobre la experiencia normativa vista desde el Derecho comparado e incluso, desde la historia más remota de la que se tenga noticia, pues lo cierto es que el tema central de la problemática planteada no es la legalización, sino el uso y abuso de la droga, en especial de la amapola. No podemos centrar nuestros debates en la cuestión meramente formal de la reforma, también hay que atender los requerimientos de la realidad social de seguridad, incluso terapéutico, pues como es sabido, la discusión entorno al estado jurídico de la cuestión no versa en torno a las compuertas legales, sino de las repercusiones que pueda tener en la sociedad.

Así pues, aun cuando hay quienes estén en contra de mi propuesta, arguyendo cuestiones de sociología criminal, considero que el legislador debe tener la capacidad de ir más allá de la realidad inmediata, tiene que trascenderla y llegar al fondo de la cuestión. Después de todo, la virtud del legislador, como se ha dicho

desde tiempos inmemoriales, es la prudencia, que no es otra cosa sino el hábito de trascender la realidad primaria para ver el trasfondo, para lo cual se necesita no solo estudio, también libertad de criterio y autonomía de juicio.

En el ejercicio de tales facultades presenté una opción que no solo me parece viable, sino conveniente incluso a la salud. Concretamente, mi propuesta se centra en una reforma a la Ley General de Salud. En ella, propongo algunas modificaciones en materia de control sanitario para que se añada a la fracción III del artículo 194 de la ley de marras, dos términos en la definición de control: *cultivo y producción*, pues sujetos estos al control regular y público se legitima la cantidad para el uso médico de la amapola. Dicho en otros términos, considero que debe atenderse al antiguo principio del Derecho que dice que es necesario tratar [jurídicamente] lo desigual como desigual y no, en aras de una supuesta economía legislativa, situar todos los casos bajo el mismo raserio normativo. Aunado a esto, vinculo lo dispuesto en la materia local con *las determinaciones de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*, no para ampararnos en las reglas de derecho supranacional y escaparnos del control federal, sino para afianzar la homologación de criterios en todos los niveles, que es lo que nos permitirá en última instancia contar con un marco regulatorio más sistematizado y no como hasta ahora se ha hecho en nuestro país, con una retacería legal de carácter local, nacional, supranacional e incluso *teórica*.

Respecto a las reformas que propongo para el Código Nacional de Procedimientos Penales está la protección del *papaver somniferum o adormidera*. Se trata de una sustancia de la amapola que contiene alcaloides que tienen grandes propiedades lenitivas del dolor. Los alcaloides se biosintetizan mediante diversos procedimientos probados desde hace siglos para crear fármacos de alta densidad analgésica (Calise, 2015). Como se ha visto por los resultados de laboratorios, son tales sus beneficios que conviene regular su siembra y cultivo para que exista un control, pero no una prohibición radical como hasta ahora. El estado de Guerrero reúne todas las condiciones atmosféricas y climáticas para producir esa planta, lo cual contribuiría al desarrollo económico de algunas zonas deprimidas. No niego que tal propuesta resulte un tanto disruptiva desde un punto de vista meramente formal de la justicia, pero si nos atenemos a la realidad, las cosas se pueden ver de manera diferente e incluso, legislar de modo distinto, teniendo siempre presente los riesgos que se corren y previéndolos hasta donde eso sea posible en una ley de carácter general.

Además, no olvidemos que la ley no debe ser solamente *performativa*, es decir, reflejar la realidad normada, también es configurativa de nuevas realidades jurídicas o, como dijera los antiguos juristas, es *educadora*. De tal manera, la actividad legislativa no puede ser un mero *reflejo* de la realidad positiva, ya que tiene un papel proactivo, creador, propositivo y proyectiva.

6.2. Nuestras fuentes de información

De la consulta que hicimos, previa a la elaboración de nuestro proyecto de 26 de noviembre de 2016, de los informes elaborados por Global Commission on Drug Policy¹ que publicó los resultados en el documento *El Impacto negativo del control de drogas en la Salud Pública—la crisis global de dolor evitable*², así como de la Comisión Global de Políticas de Droga que publicó el documento titulado *La guerra contra las drogas y el VIH/SIDA: cómo la criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global*³ y del que realizó Human Rights Watch⁴, *Care When There Is No Cure: Ensuring the Right to Palliative Care in Mexico*⁵ en el que documenta la falta de acceso de muchos pacientes a medicamentos para aliviar el dolor y otro tipo de asistencia conocida como *cuidados paliativos* podemos concluir que en nuestro país existe una demanda creciente de medicamentos controlados. Sin embargo, los procedimientos administrativos para obtener acceso a esos medicamentos siguen siendo costosos, aunado a una disponibilidad limitada, derivada a que muchos profesionales de la salud siguen sin tener acceso a formación sobre prácticas de prescripción responsables, esto se traduce a que los pacientes que requieren de cuidados paliativos pasen sus últimos días bajo sufrimiento, esto

1 Véase proyecto de Movimiento Ciudadano: este organismo, orientado a elevar a nivel internacional una discusión informada y basada en evidencia sobre formas más humanas y efectivas de reducir el daño provocado por las drogas a la gente y a las sociedades; conformada por Anand Grover, Activista por los derechos humanos y VIH, y ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. En India, Asma Jahangir, Activista por los derechos humanos, ex Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas. En Pakistán, César Gaviria, Expresidente de Colombia; Ernesto Zedillo, Expresidente de México; Fernando Henrique Cardoso, Expresidente de Brasil; George Papandreou, Ex Primer Ministro de Grecia; George Shultz, Ex Secretario de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica; Javier Solana, Ex Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad; Jorge Sampaio, Expresidente de Portugal, Kofi Annan, Ex Secretario General de las Naciones Unidas, entre otras muchas personalidades.

2 En el mismo proyecto presentado por Movimiento Ciudadano: Comisión Global de Políticas de Droga. *El Impacto Negativo del Control de Drogas en la Salud Pública—la Crisis Global de Dolor Evitable*. Octubre de 2015. Documento que se anexa bajo el número 3 a la presente iniciativa para su consulta.

3 En el documento citado en que se contiene el proyecto de ley: Comisión Global de Políticas de Droga. *La Guerra contra las Drogas y el VIH/SIDA: Cómo la Criminalización del Uso de Drogas fomenta la Pandemia Global*. Junio de 2012. Documento que se anexa bajo el número 4 a la presente iniciativa para su consulta.

4 En la misma fuente del texto anterior: Human Rights Watch es una organización de derechos humanos no gubernamental y sin fines de lucro, conformada por aproximadamente 400 miembros situados en todo el mundo. Su personal está integrado por profesionistas en derechos humanos, incluidos expertos de los países en los que operan: abogados, periodistas y académicos de diversos orígenes y nacionalidades. Fundada en 1978, Human Rights Watch es reconocida por la investigación precisa de los hechos, la presentación de informes imparciales, el uso efectivo de los medios de comunicación, y la defensa de objetivos, a menudo, en asociación con grupos locales de derechos humanos. Cada año, Human Rights Watch publica más de 100 informes e información periódica sobre las condiciones de derechos humanos en 90 países, generando una amplia cobertura en los medios de comunicación locales e internacionales.

5 Human Rights Watch. *Care When There Is No Cure: Ensuring the Right to Palliative Care in Mexico*. Octubre de 2014 Documento que se anexa bajo el número 2 a la presente iniciativa para su consulta.

pese a que la Ley General de Salud de México establece la obligación para el Estado mexicano de garantizar este tipo de cuidados.

6.3. Nuestra propuesta

En la Iniciativa con Proyecto de Ley para la creación de la Comisión de Políticas de Drogas del estado de Guerrero que presentamos el 17 de enero de 2017 se recoge en la exposición de motivos un texto fechado el 21 de abril 2016, en él se recoge la presentación pública de *Vías para la Reforma de la Política de Drogas 2016 más allá de la UNGASS sobre drogas*, expuesto por el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, quien dijo que *"las drogas son peligrosas, pero las políticas actuales de narcóticos son una amenaza aún mayor porque el castigo recibe una mayor prioridad que la salud y los derechos humanos". Es hora de que las regulaciones pongan vidas y seguridad en primer lugar.* En la misma exposición de motivos señalamos que en el ámbito local el 18 de marzo de 2016, el Gobernador Constitucional del estado de Guerrero hizo pública su disposición de apertura al debate sobre políticas de droga al señalar a algunos medios la posibilidad de legalizar el uso de la amapola con fines médicos y científicos.

Recientemente, esta misma Legislatura aprobó una proposición a la que me he referido anteriormente, en ella se exhortó al Congreso de la Unión para que en el análisis del informe de la ONU sobre el monitoreo del cultivo de la amapola 2014-2015, se legisle teniendo en cuenta los resultados, que a la letra dicen: *"según el último informe del monitoreo del cultivo de amapola en México, la superficie sembrada con cultivos de amapola en su punto medio en todo el país es de 24 mil 800 hectáreas, concentrándose principalmente en nueve estados (Sinaloa, Chihuahua, Durango, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, y Chiapas), de los cuales Guerrero, ocupa uno de los primeros".*

Ante la resistencia del Congreso del estado de Guerrero, sostenida en la necesidad de ahondar en los estudios sobre su conveniencia, los diputados de Movimiento Ciudadano, reconociendo que eso es razonable, pero que nosotros no contamos con los fondos para realizar una investigación seria y de alto nivel científico (confiable), insistimos que es oportuno y conveniente legislar al respecto por las razones antes mencionadas.

Por ello se propuso la creación de la Comisión de Políticas de Drogas del Estado de Guerrero, no para elaborar un veredicto final pues, como he señalado, eso requiere un equipo de investigación y unos fondos que no tenemos, sino para que se enfoque en evaluar la política de drogas y la normatividad correspondiente en el Estado; para que identifique las estrategias efectivas y de poco impacto de la política actual en materia de drogas ilícitas; así como para que se encargue

de analizar las iniciativas académicas que se formulen en torno a la política de drogas ilícitas y, en su caso, a elaborar documentos de referencia para proponer, ante las autoridades competentes, la integración de la normatividad de manera congruente, racional y coherente.

Asimismo, propusimos que el mencionado Comité lleve a cabo las oportunas consultas con entidades estatales, instituciones académicas y personas u organismos que la Comisión considere pertinentes para realizar la evaluación de la política implementada en materia de drogas ilícitas durante los últimos años, formular las recomendaciones correspondientes y presentar ante las autoridades competentes la evaluación de la política implementada en materia de drogas ilícitas durante los últimos años, así como las recomendaciones correspondientes.

En el proyecto que presentamos los diputados de Movimiento Ciudadano señalamos que esa comisión y otras instituciones podrían tomar en cuenta el trabajo realizado en otros países. Así, mediante estudios de derecho comparado, citamos otras figuras similares a las que planteamos en esta iniciativa, como lo es la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, creada mediante la Resolución 0223 de 2013¹. Esta Comisión es un ente público del Estado encargado de evaluar las estrategias que se han aplicado frente a la problemática de marras.

Es de llamar la atención que, dentro de sus documentos publicados en el primer semestre de 2015, podemos encontrar recomendaciones encaminadas a contribuir a la formulación de una política nacional de drogas acorde con las realidades y necesidades actuales.

¹ Véase más en: <http://www.odc.gov.co/comision-asesora-politica-drogas-colombia>



7. LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

*Cuando éramos niños
los viejos tenían como treinta
un charco era un océano
la muerte lisa y llana
no existía.*

*Luego cuando muchachos
los viejos eran gente de cuarenta
un estanque era un océano
la muerte solamente
una palabra.*

*Ya cuando nos casamos
los ancianos estaban en los cincuenta
un lago era un océano
la muerte era la muerte
de los otros.*

*Ahora veteranos
ya le dimos alcance a la verdad
el océano es por fin el océano
pero la muerte empieza a ser
la nuestra.*

Mario Benedetti, Cuando éramos niños

7.1. Sobre la pederastia

Estoy convencido de la urgencia de legislar y afinar la legislación existente en lo que respecta a los derechos de la infancia. Se trata de una materia que está prácticamente en ciernes.

Con ese objetivo presentamos una iniciativa con Proyecto de Decreto para adicionar el capítulo IV del Código Penal del Estado de Guerrero denominado “Pederastia” a fin de integrar un capítulo V: “Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad”.

Se trata de un tema de gran importancia no solo para el Estado de Guerrero. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),

México ocupa el primer lugar a nivel mundial en la comisión de delitos de abuso contra la niñez¹.

En la Convención sobre los derechos de los niños, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y suscrita por México, se definieron conceptos fundamentales para la protección del menor, siendo uno de ellos el de la pederastia, considerado como un delito internacional. En nuestra entidad se promulgó en agosto de 2014 el *Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero* sin incluir la figura de pederastia, dejando así un vacío normativo que deja en el desamparo a nuestra infancia del abuso sexual, lo cual ha dado lugar a que los depredadores sexuales salgan libres y sigan perpetrando actos que perjudican y marcan para toda la vida a nuestros infantes.

Ante tal carencia y en vista de la situación por la que pasa el Estado en materia de seguridad, los miembros de la bancada de Movimiento Ciudadano hemos querido contribuir a la protección de los niños presentando una propuesta de reforma ante el H. Congreso de mi Estado con la finalidad de que se adicionara al Código Penal del Estado el capítulo IV, denominado "Pederastia", que comprende los artículos 175Bis y 175Ter para constituirse como capítulo V, ambos del Título denominado "Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad".

La propuesta presentada prescribe el delito de pederastia del que se responsabilizará quien manipule, amenace, obligue, induzca o convenza a un menor de 18 años de edad a ejecutar cualquier acto sexual o conducta sexual indebida con o sin su consentimiento; se aplicará de nueve a veinticinco años de prisión y de setecientos cincuenta a dos mil doscientos cincuenta días multa. La misma pena se impondrá a quien se aproveche de la confianza, subordinación o superioridad que tiene sobre un menor de dieciocho años, derivada de su parentesco en cualquier grado, tutela, curatela, guarda o custodia; relación docente, religiosa, laboral, médica, cultural, doméstica o de cualquier índole, y ejecute, obligue, induzca o convenza a ejecutar cualquier acto sexual con o sin su consentimiento.

7. 2. Nuestra lucha por la niñez

Hemos luchado desde la bancada de mi partido para que las leyes y las instituciones encargadas de velar por la seguridad garanticen que nadie que cometa ese tipo de delitos contra la infancia guerrerense ni camine impunemente por nuestras calles al asecho de más víctimas. Para ello, presentamos diversas iniciativas para que los delitos de carácter sexual que afectan el libre desarrollo de la personalidad y el

¹ Alrededor de 4.5 millones de niñas y niños son víctimas de abuso sexual en México, de los cuales únicamente el 2% de los casos se conocen en el momento que se presenta el abuso.

normal desarrollo psicosexual, tales como: corrupción, pornografía, turismo sexual, lenocinio, el abuso y el acoso sexual de nuestros menores de edad, no prescriban y se persigan de oficio. Fue que a partir de nuestro trabajo legislativo, hoy, en Guerrero se castigue la pederastia hasta con dieciocho años de prisión más una multa de hasta las dos mil doscientos cincuenta Unidades de Medidas y Actualización.

Hemos incluido en estas propuestas la comisión de cualquiera de los actos señalados, *"contra de una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o para resistirlo"*.

Cabe señalar que, además, si quien abusa ejerce la patria potestad sobre el menor abusado la perderá; lo mismo si se trata de tutela, curatela, adopción. Si el autor del delito es un servidor público o un profesionista en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, además de la pena de prisión antes señalada, *"será inhabilitado, destituido o suspendido de su empleo público o profesión de manera definitiva"*.

Pero la protección a la niñez no se reduce al castigo contra los pederastas, sino también contra aquellos que victimizan a la niñez por medio de la violencia, el maltrato o el abandono. Las cifras son alarmantes y nos deben mover a una reacción sin dilación, pues se trata de un problema que aqueja al país entero a pesar de que los estados de Chiapas, Oaxaca, Aguascalientes, Puebla y Guerrero son los que tienen mayor proporción de niñas y niños víctimas de estos delitos. En Chiapas y Guerrero se trata de *¡más del 40 por ciento de su población es infantil!* de la cual casi 27 % son menores de 4 años; 28 % son niñas y niños de entre 5 y 9 años; 27.9 % son infantes de entre 10 y 14 años de edad, y 17 % son adolescentes de 15 a 17 años.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) incluye en el maltrato o la vejación de menores todas aquellas formas de malos tratos físicos y emocionales, abuso sexual, descuido o negligencia o explotación comercial o de otro tipo que originen un daño real o potencial para la salud del niño(a), su supervivencia, desarrollo o dignidad en el contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder (OMS/OPS, 2003).

7.3. ¿Qué debemos hacer?

Como legisladores, los miembros de la bancada de Movimiento Ciudadano nos dimos a la tarea de investigar estos y otros índices de abuso sexual que resultan altamente reveladores de la situación crítica en el Estado, y en ese contexto propusimos algunas reformas a nuestro Código Penal.

Los integrantes de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano propusimos al Congreso del Estado una iniciativa para que se establezca que los delitos de carácter sexual y aquellos que afectan el *libre desarrollo de la personalidad y el normal desarrollo psicosexual*, como la corrupción de menores, su inducción a ser usados como objetos de pornografía y turismo sexual, así como el lenocinio, abuso y acoso sexual *no prescriban y se persigan de oficio*.

Esta omisión debe ser subsanada porque de conformidad con los artículos 46 y 47 de la Ley General de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, el Estado debe garantizar su derecho a una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad, tomando las medidas necesarias para prevenir, atender y sancionar los casos en que se vean afectados por la comisión de los delitos de abuso y maltrato. Por ello, propusimos al Congreso local que se incluyera en el artículo 182 a los delitos de violación equiparada y abuso sexual de menores de edad para que, cuando se cometa la pena, sea agravada.

La propuesta está fundada en datos precisos, obtenidos de diversas fuentes de información oficiales y extraoficiales. De la lectura de esas fuentes se desprende un dato por demás alarmante: *"los agresores sexuales de menores son mayoritariamente hombres (aproximadamente un 87%) y familiares o allegados del menor, por lo que tienen una relación previa de confianza con este (solo entre el 15 y el 35% de los agresores sexuales son completos desconocidos para el menor). Las mujeres agresoras suelen ser mujeres maduras que cometen el abuso sobre adolescentes"* [Propuesta del 4 de septiembre de 2016].

Sería absurdo establecer niveles de impacto psicológico y de sufrimiento en cuanto a los efectos que este tipo de delitos causan en sus víctimas. Nos parece suficiente con señalar que por evidencias múltiples sí hay una diferencia notable cuando se trata de violación equiparada y abuso sexual incestuoso, que es el que comete un miembro de la familia del niño o de la niña, pues si las víctimas suelen callar cuando se ven sometidas por una persona cualquiera², más aún si se trata de un pariente cercano. Su silencio proviene de su inocencia rota, pero al fin inocencia; del miedo a ser castigado por sus padres por *haber hecho algo malo* o simplemente porque han sido amenazados. Además, existe una alta incidencia en niñas y niños de muy corta edad que son sometidas a tocamientos, exhibicionismo, estimulación sexual inadecuada y penetración genital. En la gran mayoría de los casos son abusados por quien tiene la obligación de protegerlos, esto es, entre el 65 y el 85% de los agresores pertenecen al círculo social o familiar de la víctima.

² Los agresores desconocidos constituyen la cuarta parte de los casos y, normalmente, ejercen actos de exhibicionismo que son dirigidos a niñas y niños [Propuesta del 4 de septiembre de 2016].

Es necesario, por tanto, asumir el nivel de gravedad del delito de violación equiparada y el delito de abuso sexual de menores de edad. Tema por demás urgente en nuestra entidad, ya que no cuenta con agravantes y esto motiva a que los culpables no reciban la condena que se merecen por estos actos que no solamente denigran a la persona, sino a la sociedad en general.

Es indudable que, en los delitos de violación equiparada y de abuso sexual de personas menores de edad, el sujeto pasivo en una gran medida son mujeres y niñas y niños. En muchas ocasiones, este delito se da por cuestiones de género, en donde lamentablemente intervienen cuestiones de carácter familiar, ya que muchas de las veces en estos tipos penales el sujeto activo del delito son, frecuentemente, familiares de la víctima.

La finalidad de la presente iniciativa fue y sigue siendo clara y contundente: establecer agravantes para los delitos de violación equiparada y abuso sexual de personas menores de edad, para que de esta forma, se castigue con severidad al sujeto activo del delito. No podemos permitir delitos aberrantes en donde las víctimas en su gran mayoría son mujeres, niñas y niños, quienes tienen en todo momento una desventaja en relación a su agresor.

Aunado a lo anterior es importante destacar que el Estado mexicano ha suscrito diversos tratados internacionales que han sido ratificados por el Senado de la República, en ellos se dispone de muy diversos modos la protección a las mujeres para que tengan una vida libre de violencia; vivir y trabajar en sus comunidades o en las organizaciones laborales urbanas con una vida digna, libre y pacífica, lo cual en nuestras sociedades parece convertirse en ocasiones en un problema irresoluble. Además, se han suscritos instrumentos internacionales de protección de los derechos a los niños, niñas y adolescentes en el país entre estos instrumentos internacionales. Baste con recordar la firma de las resoluciones tomadas en la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer; La Declaración sobre Eliminación de la Violencia contra la Mujer; La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la Convención sobre los Derechos de los Niños.

Instrumentos, los tenemos; lo que falta es visión y voluntad para hacer de la palabra, vida y de la norma, realidad. Todos estos instrumentos tienen como propósito asegurar una vida plena sin violencia para las mujeres y niños, que como he dicho, suelen ser los sujetos pasivos del delito de violación equiparada y el abuso sexual.

La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, el cual fue suscrito por México el día 17 de julio de 1980, siendo aprobado por

el Senado de la República el día 18 de diciembre de 1980, con entrada en vigor a partir del día 3 de septiembre de 1981, establece en su artículo 2° que los Estados Partes se comprometen a condenar de hecho y por medio de declaraciones e instrumentos normativos (empezando por las Constituciones, si no se ha hecho todavía) cualquier acto discriminatorio contra la mujer, adoptando las medidas que sean necesarias para establecer "*una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer*". Para lo cual, se comprometen a promover en sus leyes y demás instrumentos de comunicación política que tenga el Estado a establecer y promover el principio de la igualdad del hombre y de la mujer, así como a adoptar medidas adecuadas que prohíban toda discriminación contra la mujer, estableciendo penas y sanciones específicas.

En ese tenor de ideas, se entiende el hecho de que en el delito de violación se contemplen agravantes, mientras que en el delito de violación equiparada y el delito de abuso sexual de personas menores de edad no se contemple; significa una violación a derechos de mujeres, niñas y niños, por lo que la reforma que se plantea resulta viable. También podemos encontrar diversos artículos que le dan amplia protección a las mujeres, niñas y niños, sumando así que a los menores se les dé la más amplia, comúnmente conocida como el *interés superior del menor*.

8. GUERRERO ASOLADO POR LA DELINCUENCIA

A los mexicanos nos hacen falta verdades sobre nuestra propia historia y sobre nuestras propias tragedias

Informe de la CIDH, 2016

8.1. Guerrero secuestrado

Nunca como ahora el Estado de Guerrero se había visto atrapado en las manos del crimen organizado. Hemos llegado a extremos que en ocasiones nos parecen increíbles; parece que estamos ante una auténtica película de terror. Diario, al abrir el periódico, vemos *nuevos crímenes* al grado de llegar a *familiarizarnos* con esa atmósfera social contaminada. Podríamos decir que, lamentablemente, lo hemos asumido como parte del paisaje urbano, de la vida cotidiana, del campo y las comunidades. Pero nadie puede ni debe conformarse o acostumbrarse a la *barbarie* del crimen organizado. Acostumbrarnos sería una forma de bajar la guardia y enfrentar el problema de frente. Incluso, me atrevería a decir que sería tanto como negarles un futuro esperanzador a las futuras generaciones de guerrerenses.

Guerrero enfrenta hoy en día un problema sumamente importante en torno a la inseguridad pública, de acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el año de 2015, se registraron 2,016 homicidios violentos, lo que representa un incremento en comparación con el año anterior, ya que en 2014 se registraron 1,514 homicidios violentos. Según información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del mes de enero al mes de agosto del año 2016, en Guerrero se han registrado un total de 1,962 homicidios.

Cuando los años pasen y se vea que siempre ha habido guerrerenses valientes y positivos que piensan que *no todo está perdido*, sino que es posible sacar adelante a nuestro Estado esforzándonos cada uno desde la trinchera en la que le ha tocado lidiar con el enemigo común, que lamentablemente está en casa y parece haber hecho de nuestro Estado su morada permanente; pero eso no es así. Nuestro Estado se ha caracterizado a lo largo de su historia por la valentía y el espíritu positivo. Somos un pueblo que no se arredra ante las crisis por profundas que sean.

Por ello, como diputado local he procurado contribuir a la mejora del marco regulatorio en el que debemos afianzar la defensa de nuestra entidad para recuperar la esperanza de nuestra gente.

8.2. El monstruo de mil cabezas

Sobra decir que nos enfrentamos a un problema que es un enorme monstruo de mil cabezas. Un auténtico monstruo que ha llevado a miles de guerrerenses a abandonar sus casas para encontrar una vida menos agresiva, menos asediada por la criminalidad.

Creo que el *monstruo mil cabezas* al que me refería, en ocasiones es algo más que una metáfora. Es común ver que un día se captura o da muerte a un capo del narcotráfico y ello da pie para que se reproduzcan nuevas células delictivas que expanden sus actividades hacia el secuestro, extorsión y el así llamado *halconeo*. Siendo este último una herramienta que les facilita la información que requieren para localizar víctimas, enemigos y dar la batalla haciendo de nuestras ciudades y comunidades verdaderos campos de batalla. Como lo señalamos en la exposición de motivos de la iniciativa que presentamos los miembros de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano, el *halconeo* se emplea en sentido analógico para referirse a la actividad que realiza esa ave depredadora que sigue a su presa a velocidades que llegan a los 300 km/h sin rendirse hasta conseguir su objetivo. En el *argot* delincencial se habla de halconear en el sentido de acechar, vigilar, alertar y espiar. No es necesariamente un miembro activo de la banda, sino un colaborador local que inducido por el miedo, la amenaza o la ambición, se corrompe y entra al juego del halconeo que permite a los delincuentes preparar la defensa contra la policía o el ejército. Son, como se decía antiguamente, verdaderos *chivatos* que pueden llegar a pasar desapercibidos por las autoridades, pues no están armados ni actúan frontalmente, sino desde la obscuridad de la calle o de su casa, como una persona común.

Decíamos en la mencionada propuesta de reforma que, de los cárteles de la droga que asolan a México y a varios países de Centroamérica, el "halcón" es uno de los eslabones más bajos dentro de la organización delictiva: se ocupan de informar las actividades de las autoridades policiales y de sus competidores de los otros cárteles. "*Los halcones se encargan de obtener información privilegiada, con el fin de utilizarla para dar a conocer y avisar a terceros la ubicación de las actividades y movimientos de los operativos en su contra, propiciando un clima de incertidumbre y poniendo en riesgo la integridad física de los integrantes de las fuerzas policiacas y militares, minando de manera considerable la eficacia de dichas fuerzas de seguridad*". Sin embargo, estos *chivatos* no son considerados como delincuentes a nivel

La CIDH expresa su especial preocupación ante la situación de inseguridad en el Municipio de Iguala. Los testimonios recibidos fueron categóricos al señalar su preocupación ante la integración del nuevo equipo de seguridad. De acuerdo a los testimonios, los nuevos encargados de seguridad en el nuevo gobierno local de Iguala habrían estado investigados y habrían sido interrogados por los hechos de Ayotzinapa. En este sentido, la CIDH hace un llamado urgente al Estado mexicano a adoptar medidas a fin de garantizar los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de los habitantes de Iguala, así como adoptar medidas especiales de protección y atención para los familiares de “Los Otros Desaparecidos” de Guerrero, incluyendo medidas para garantizar que sus reuniones y gestiones en Iguala se realicen con seguridad.

Informe, 2015

federal, ya que dentro de la legislación vigente no se encuentra tipificada dicha figura. ¿De qué se les acusaría entonces? ¿de chismosos o soplonos? Y sin embargo, su trabajo es clave para la sobrevivencia de los criminales.

Al problema de ser personas, aparentemente comunes y corrientes, se une el que en muchas ocasiones se elige para realizar esa función predatoria y de asecho a menores de edad, quienes se involucran en la actividad delictiva en muchas ocasiones porque no parece haber en el horizonte de sus vidas otra posibilidad que les permita sobrevivir física y económicamente. Es un hecho constatable que en Guerrero se practica el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes para realizar este tipo de conductas antisociales.

Ya sea que se trate de nuevas o viejas conductas delictivas, quizá no detectadas anteriormente o bien, recrudescidas por el aumento generalizado de la delincuencia y por la carencia de oportunidades en nuestra sociedad, lo cierto es que debe incorporarse al repertorio de conductas delictivas no solo para castigar los actos de halconeo, también para inhibir esa *labor*, previéndola como delito especial y no solo como la *acción del informante*. Por ello, propusimos que se adicionara el artículo 298 del Código Penal del Estado de Guerrero, para quedar de esta manera:

[Delito cometido por informantes] *Al que aceche, alerte, vigile o realice cualquier tipo de acciones tendientes a obtener o facilitar información de las instituciones de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia, para hacer mal uso de ella,*

con el fin de utilizarla para dar a conocer y avisar a terceros la ubicación, actividades y operativos; así como para evitar que algún miembro de la delincuencia sea detenido o para que éstos puedan concretar una actividad delictiva, se impondrá una pena de cuatro a quince años de prisión y multa de doscientos a mil días.

Las penas a las que se refiere el párrafo anterior se aumentarán en una mitad más cuando se utilice a niñas, niños, adolescentes o a personas que no tienen capacidad de comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo [...]

Los miembros de Movimiento Ciudadano en el Congreso de Guerrero reconocimos en su momento los esfuerzos realizados por el Congreso del Estado en esta y en otras Legislaturas, sin dejar de lado las resistencias y obstáculos que persisten para actualizar el marco jurídico local. Para continuar con esa labor de actualización, la actual Legislatura debe de implementar los cambios necesarios e indispensables para contar con una norma jurídica en materia de seguridad pública que vaya acorde a las nuevas reformas constitucionales; un ejemplo claro y sencillo de esos cambios es la denominación que la actual Ley 281 de Seguridad Pública del Estado Guerrero hace referente a la Secretaría de Seguridad Pública cuando dicha denominación ya cambió a: Secretaría de Seguridad Pública de acuerdo a la nueva *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero*, misma que fue aprobada por la presente Legislatura.

La iniciativa que presentó Movimiento Ciudadano el 3 de noviembre de 2016 prevé una "*profesionalización total de los integrantes de los cuerpos de seguridad pública*", pero como sabemos, la profesionalización en cualquier terreno no es tal si no se somete a los exámenes necesarios. Con elementos más profesionales, es posible llevar a cabo la descentralización que también planteamos en la iniciativa con el propósito de hacer un mayor frente a la delincuencia. No es una quimera confiar en la instrucción de las personas. Ciertamente, con ella no se resuelve la competencia profesional ni la honradez de los funcionarios, pero apelar a la razón por medio de una formación más acendrada es sin duda, un buen comienzo para confiar en la nueva policía estatal, regional, municipal y comunitaria. La profesionalización, además, fortalece las instituciones en la medida que logra mayor eficacia y recupera la confianza, cuestión a todas luces urgente en la ciudadanía guerrerense.

Cabe señalar que cuando hablo aquí de formación o profesionalización, no solo estoy hablando de capacitación técnica. Eso es importante, pero no suficiente. ¿De qué nos serviría un funcionario de seguridad con gran destreza en el uso de una ametralladora o de una granada si no entiende el contexto en el que debe usarse? Específicamente, me refiero a un tema al que ya hemos hecho referencia y no podemos dejar de mencionar: los funcionarios encargados del orden público deben actuar en

el marco de los derechos humanos. De lo contrario, la fuerza se empleará sin reglas, lo cual es tan grave como decir, haciéndolo al margen al Estado.

La transparencia y rendición de cuentas también es un asunto de seguridad pública, por ello en el proyecto que comentamos se proponen esquemas en donde los ciudadanos conozcan cómo se ejerce el presupuesto de la materia, en este sentido creemos que el estado de Guerrero no está para despilfarrar el presupuesto en materia de seguridad pública ni de cualquier materia.

Como lo mencionamos en el texto de la iniciativa, los diputados de Movimiento Ciudadano estamos seguros que esa ley será el *"partegauas para que exista un trabajo coordinado entre los poderes públicos de la entidad a efecto de lograr obtener una norma novedosa y exacta, acorde a las exigencias sociales actuales, que sea el instrumento rector para lograr tener una entidad en donde las libertades se ejerzan sin restricción alguna, pero sobre todo, una norma que sea la base de un modelo de seguridad pública que realmente sea efectiva en la prevención del delito"*.

Centramos nuestra mirada en varios objetivos, uno de los cuales es el relativo al problema de la connivencia de los funcionarios con grupos delincuenciales o simplemente la omisión grave por las razones que sean. Entre otras medidas, la nueva ley prevé que la Fiscalía, la Secretaría de Seguridad Pública, la Coordinación Estatal de Reinserción Social y las áreas de Seguridad Pública Estatal y Municipales contarán con un Consejo de Honor y Justicia, el cual conocerá y resolverá los asuntos que le sean turnados por la Visitaduría y las Unidades de Asuntos Internos una vez que se haya agotado todo el procedimiento establecido en esta Ley y dentro de los plazos establecidos por la misma. Pensamos que el Consejo de Honor y Justicia contribuirá a contar con instancias más eficaces en la promoción de los valores democráticos de transparencia y legalidad. En el proyecto se propone que el Consejo confirme, modifique o niegue la propuesta de sanción por unanimidad o mayoría simple de sus miembros respecto a cuestiones relacionadas con la destitución o remoción de la relación administrativa, la suspensión temporal de funciones, los posibles cambios de adscripción, los recursos de queja y rectificación.



9. SIN RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS NO HAY ESTADO DE DERECHO

El efecto de la violencia y las violaciones a los derechos fundamentales es especialmente grave y desproporcionado sobre personas en situación de pobreza, personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, defensoras y defensores de derechos humanos, periodistas, pueblos indígenas, personas lesbianas, gay, bisexuales y trans (LGBTI), entre otros.

Informe CIDH, 2015

9.1. Cómo nos ven

Al principio de este ensayo me referí a la relación directa entre el Estado de Derecho y el respeto a las personas, a su dignidad y a los derechos que esta conlleva. Detengamos ahora nuestra mirada en este problema y a la forma en que los guerrerenses hemos debido afrontar, no siempre con los resultados que desearíamos. Por ello, tras compartir en estas páginas algunas de las consideraciones que hice el 5 de abril de 2016 para que se emitiera un *acuerdo*, me detendré a explicar las razones que me llevaron a ello.

Empecemos por el contexto. La cuestión planteada ante el Congreso surge con motivo del informe que emitió la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tras realizar una visita de inspección a México que concluyó el 2 de octubre de 2015. El documento de marras se denomina *Situación de Derechos Humanos en México*.

El informe no solo versa sobre la actualidad, sino que hace un recuento sobre el contexto de impunidad y violencia que se vive en México desde hace, mínimo, 15 años. Señala que parte del problema, y no de la solución, se encuentra en las autoridades, especialmente hace referencia a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), a la de Marina (SEMAR), a la Procuraduría General de la República (PGR); a las procuradurías locales, personal penitenciario y al Instituto Nacional de Migración (INM), ya que "*miembros de las fuerzas militares e incluso de ministerios públicos, han sido vinculados con presuntas graves violaciones a los derechos humanos que permanecerían en la impunidad*".

Por lo que respecta a la SEDENA, el informe señala que *"durante el gobierno del ex presidente Felipe Calderón y el inicio en el 2006 de la llamada 'guerra contra el narcotráfico', las graves situaciones de violencia aumentaron hasta alcanzar niveles alarmantes, incluyendo la consecuente pérdida de más de cien mil personas, miles de desapariciones y un contexto que ha provocado el desplazamiento de miles de personas en el país"*. Se trata, evidentemente, de una denuncia que afecta no solo al gobierno, sino al país entero pues nuestro prestigio internacional ha venido en picada como consecuencia de este y otros informes.

De manera particular, la CIDH se refiere a la alarmante situación de las personas desaparecidas, la práctica generalizada de la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, los impactos de la violencia en grupos vulnerables (personas migrantes, los desplazados y las poblaciones indígenas afectadas por *"megaproyectos en tierras y territorios ancestrales autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e informado)* y las limitaciones al acceso a la información en casos de graves violaciones a los derechos humanos por razones de seguridad nacional".

En ese mismo sentido, la CIDH considera que el principal desafío del Estado mexicano consiste en *"romper el ciclo de impunidad imperante a fin de lograr una efectiva prevención, investigación, procesamiento y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos"*. Casi resulta obvio decirlo, pero el Gobierno federal respondió a estos señalamientos descalificando el informe porque no reflejaba la situación general del país¹.

Uno de los argumentos esgrimidos por la SEGOB es que ese documento hacía juicios sesgados sin considerar los enormes avances que se han logrado en los últimos años, lo cual es parcialmente cierto, especialmente desde la reforma constitucional de 2011 a la que hemos hecho referencia. También es cierto que las violaciones a derechos humanos es pan de cada día sin que hasta el momento las autoridades respondan con la celeridad o la eficiencia que es de esperarse.

Además, lamentablemente en 2014, tras los hechos ocurridos en Iguala que ocasionaron la muerte de 6 personas y la desaparición de 43 estudiantes, las autoridades aseguraron que se tomarían las medidas necesarias para que los hechos no se volvieran a repetir, aun así, 5 jóvenes desaparecieron en Tierra Blanca, Veracruz, también con la complicidad policiaca vinculada al crimen organizado y hoy se les presume muertos.

¹ Como lo señalo en la propuesta presentada al H. Congreso, este informe se presentó en medio de una ola de ataques desatados contra Ángela Buitrago y Claudia Paz y Paz que eran integrantes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) que ha investigado de manera exhaustiva lo ocurrido la noche y madrugada del 26 y 27 de septiembre de ese año en donde 7 personas fueran asesinadas y 43 estudiantes normalistas desaparecidos de manera forzada.

9.2. Entre la memoria y el olvido

En materia de derechos humanos se suele hablar de investigaciones para recuperar la memoria o para rescatar los hechos del olvido al que se les ha relegado especialmente por parte de los gobiernos que, al no poder resolver algunas situaciones, buscan por todos los medios dar carpetazo al asunto y enviarlo al archivo muerto de los miles de asuntos sin respuesta. Por ello, cuando se realiza un estudio como el que realizó la CIDH, se suele hablar de reconstrucción de la memoria para dar con la *verdad histórica*, es decir, con sucesos que los gobiernos no quieren que se sepan y que, además, exigen reparación por parte del Estado (Quintana, 2015). La versión oficial decía que habían desaparecido porque un grupo de sicarios los habían quemado (Pérez de Cuellar, 1992). Sin embargo, el informe dice que un incendio de tales dimensiones en el basurero de Cocula es simplemente imposible.

Las descalificaciones son las armas de los que se sienten en peligro de perder una batalla. Por ello, miembros del gobierno y de diversos grupos de interés acudieron al uso de esa arma para desacreditar a la CIDH, a su secretario general y a la GIEI que propuso entrevistar a los militares posiblemente involucrados en las desapariciones².



El 23 de octubre de 2014, a casi dos meses de la desaparición de 43 jóvenes mexicanos, estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, en el estado de Guerrero (Centro), padres de los jóvenes y sus ex compañeros señalaron que la investigación del gobierno buscaba ligar a los normalistas con el narco.

² Integrantes del GIEI señalaron que "Desde el primer mes hemos solicitado una entrevista directa con los militares que estaban de servicio esa noche, porque en el expediente están todas sus declaraciones donde consta que habían presenciado la captura, la detención de los jóvenes que ahora están desaparecidos"; en otro momento habían resguardado las escenas de los crímenes y habían visitado la comandancia de la policía. Tras la negativa reiterada del gobierno, la CIDH ha hecho un último intento: solicitar al presidente Enrique Peña Nieto que reconsiderara la posibilidad de que se permita entrevistar a los militares, de lo que no se ha emitido ninguna respuesta oficial, pero esta solicitud es coincidente con los ataques al GIEI y a la propia CIDH. El GIEI ha entrevistado en forma directa a los integrantes de la Policía Federal que estuvieron esos días en servicio. Han estado presentes cuando los ha entrevistado la PGR; han mostrado anuencia a que se hagan las preguntas por parte de la procuraduría, pero lo único que piden es estar presentes en ese momento como lo han hecho en varias diligencias ministeriales.

Aunado a ello, el Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, declaró ante los medios que el plazo del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), concluía el 30 de abril, día en el cual se acababa su permiso para actuar como coadyuvante del gobierno mexicano en la investigación del caso Ayotzinapa. Osorio afirmó eso, no obstante, el Acuerdo para la Incorporación de Asistencia Técnica Internacional firmado por la CIDH, el Estado mexicano y los representantes de los jóvenes desaparecidos establece en su artículo 10 que la Comisión puede decidir si renueva o no la prórroga de participación, hecho que no depende en lo absoluto de lo que quiera o no el gobierno de Enrique Peña Nieto³.

El problema para la mayoría de los mexicanos y para la opinión pública mundial es que el Gobierno Federal parece estar concluyendo el caso. Cuestión que, por su delicadeza para la estabilidad del país y para la solución a algunos de los muchos problemas que aquejan a los guerrerenses, resulta especialmente grave, pues ¿con qué confianza se acercarán los grupos de presión y las comunidades relacionadas con esos y otros hechos de transgresión a las mesas de diálogo para la cooperación?

En ese marco, consideré oportuno y necesario solicitar al H. Congreso del Estado de Guerrero que tomara un acuerdo que por su brevedad y expresividad, transcribo literalmente:

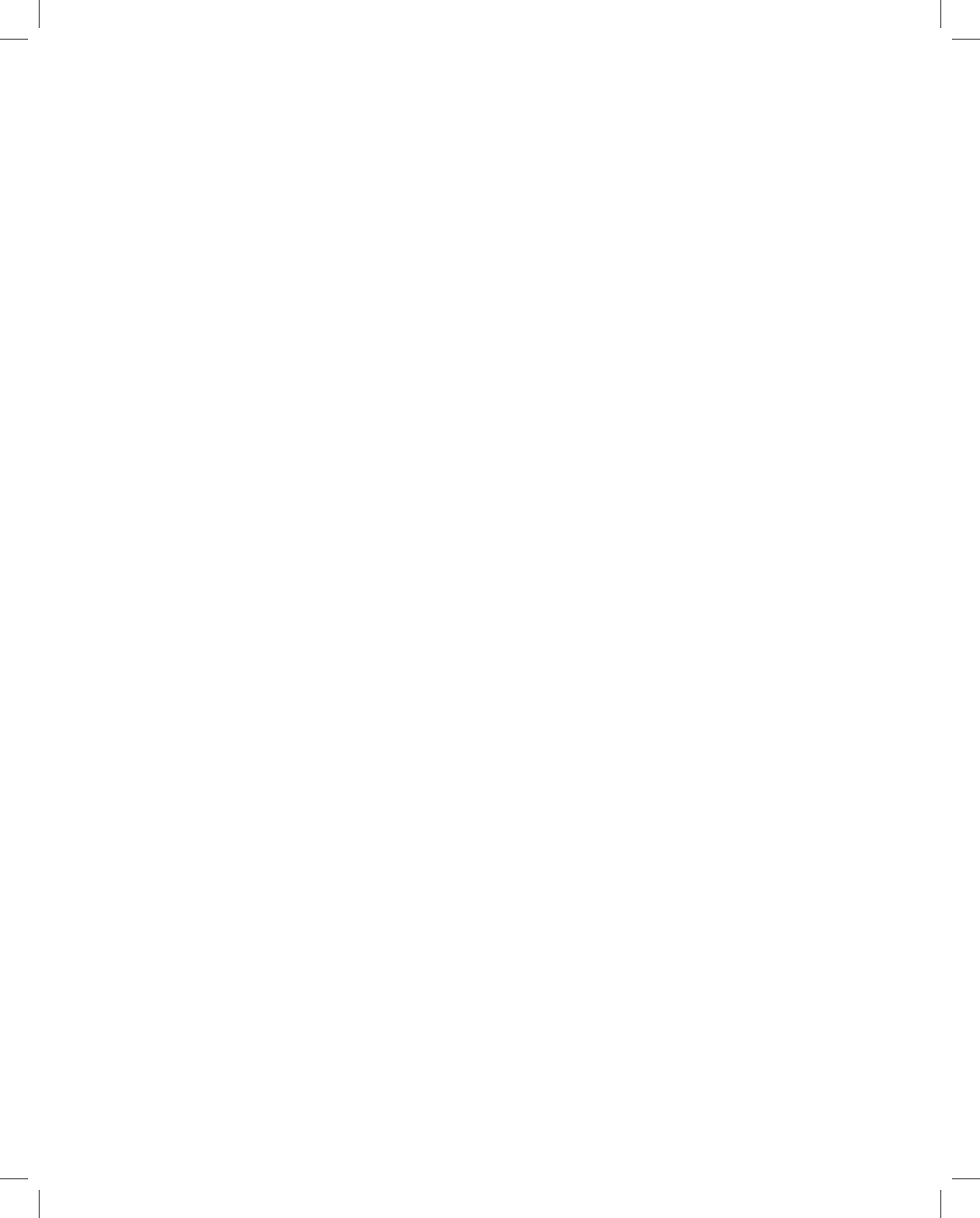
ACUERDO PARLAMENTARIO

ÚNICO.- La Sexagésima Primera Legislatura al Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, con pleno respeto a los órdenes de gobierno y división de poderes, hace un atento y respetuoso exhorto al Licenciado Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, y a la Licenciada Claudia Ruiz Massieu Salinas, Secretaria de Relaciones Exteriores a que, de conformidad con sus facultades y en el marco de las sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a celebrarse en Washington, otorguen las facilidades necesarias para que en caso de que las víctimas y la propia Comisión determinen la ampliación del mandato del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, y el Estado mexicano brinde todas las facilidades para la realización de las entrevistas pendientes, incluidas las del Ejército, y se permitan las actividades del Grupo sin intervención o amedrentamientos por parte del Estado.

Hay quienes piensan que este tipo de medidas son estériles cuando los gobiernos no quieren escuchar, pero a mí no me parece estéril cuanto esfuerzo manifiesto se haga por hacer público el desacuerdo, pues estoy seguro que, además de dejar constancia de él, se fortalece la democracia que no puede cerrar ni la boca ni la memoria de

³ El artículo dice: A solicitud del Estado y de los beneficiarios de las medidas cautelares, la asistencia técnica dará inicio de inmediato. El mandato del Grupo Interdisciplinario de Expertos será de seis meses, y podrá extenderse por el tiempo necesario para el cumplimiento de su objetivo, en consulta de la CIDH con las partes. [...]”.

una población golpeada por hechos tan lamentables como los que aquí he referido. Además, si de denunciar injusticias se trata, no debemos escatimar en recursos: tiempo, tinta, papel ni esfuerzo alguno si con él se pone un grano de arena en la reconstrucción del país.



10. EL CIBERCRIMEN

10.1. Pornografía de venganza

Nunca como ahora habíamos estado tan expuestos a la observación y a la posibilidad de ser blanco de ataques a la fama, a la propiedad, a la dignidad personal e incluso, a la seguridad familiar y al patrimonio personal. Las cosas que colgamos de la red o subimos a las redes sociales como Facebook, Twitter, LinkedIn, Tumblr o Vine, además de las cámaras que hay en todas partes, registrando nuestros rasgos faciales, corporales y de voz, así como las claves y códigos que empleamos para entrar a una página a consultar el saldo en el banco o el catálogo de una tienda *online*, todo va sedimentándose en esa mina de información de la que hemos perdido un poco el control, conocida como *Big Data*.

El problema es que la mayoría no logra entender del todo los complejos procesos de información y no resulta fácil tomar decisiones pues, además, el llamado *ciberespacio* es todo lo que se quiera menos un espacio, luego, ¿cómo regular un espacio que no tiene fronteras? No creo que haya quien pueda decir que tiene la respuesta a este problema. Aproximaciones, las hay; pero respuestas absolutas, no. Por ello, es importante que la labor gubernamental, específicamente la legislativa, legisle con la oportuna gradualidad para proteger los derechos humanos, pero no con una fórmula legal única. Es importante que los Congresos de los Estados entiendan los problemas con mayor reincidencia en el ámbito cibernético, para a partir de ese dato, enfocar de manera preferencial sus esfuerzos. Eso significa que no podemos quedar inertes ante las *nuevas formas de delincuencia*, esperando a que los países y las empresas acuerden un estándar regulatorio que sirva como modelo para legislar en el propio país.

En términos de lógica absoluta diríamos que en una materia tan ignota como la del ciberespacio y los cibercrimitos, los legisladores hemos de conducirnos de manera inversa a lo que suele hacerse en los congresos locales, esto es, legislar de manera deductiva: de una norma general a una particular. Insisto, para que contemos con ese acuerdo general habrán de pasar muchos años todavía. Por tanto, siguiendo en la línea de la lógica, la legislación en esta materia debe ser un proceso inductivo: de lo particular a lo general.

Si no empezamos por legislar protegiendo a los ciudadanos de las pequeñas ciudades y poblaciones rurales, además de no cumplir nuestra obligación constitucional, nos estaremos absteniendo a la construcción de futuros acuerdos internacionales que

den lugar a convenciones e instrumentos con carácter coactivo. Mientras tanto, el ciberespacio es y seguirá siendo por un bien tiempo una jungla, una *tierra de nadie* en el que los criminales han encontrado un vacío regulatorio que les permite moverse a sus anchas y además, bajo el manto protector de la impunidad.

Tal como lo señalábamos los miembros de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano, Internet ha transformado la vida de las personas y ha redimensionado la actividad delictiva y, como consecuencia, el carácter de víctima y victimario, porque un ataque en internet es personalizado y al mismo tiempo potencialmente masivo; coloca a las *ciber-víctimas* en una situación de mayor indefensión.

En la exposición de motivos del proyecto que presentamos el 3 de mayo de 2016 y que ha sido defendido por mi compañera Magdalena Camacho Díaz, nos referíamos a la así llamada *pornografía de venganza*, término bajo el cual quedan incluidos distintos supuestos que giran en torno a la publicación no consentida en internet o utilizando comunicaciones electrónicas de imágenes sexuales. Cada día son más los casos que se suscitan en el mundo referentes a este tipo de ataques en los que, en contra de la voluntad de las personas, se difunden imágenes a través de las redes sociales, blogs, emails y mensajes de texto que acaban con su estima social y con su prestigio personal al que desde luego, tienen derecho; además de que expone a la víctima a actos de violencia sexual no solo física, también psicológica o moral.

En el mismo proyecto nos referíamos al impacto de la tecnología y las redes sociales en los casos de acoso conocidos como *Crowd Source*¹. Este impacto genera campos de información a partir de los datos de una persona, es decir, se le ataca o se le extorsiona usando su propia información y las redes en que esta puede influir de manera particular. En México, la Policía Cibernética del Distrito Federal registró 752 delitos de este tipo en el año 2014, según publicación de Ochoa, Stephanie².

Cabe señalar que la mayor parte de los casos registrados se refieren a actos de extorsión o violencia hacia la mujer, lo cual contribuye sin duda a su denigración y a la mengua de cualquier reivindicación que pretendamos hacer en materia de género.

10.2. Lo que sucede en Guerrero

Como en tantos otros terrenos, no se cuenta con la información precisa y necesaria sobre el impacto de este tipo de agresiones delictuosas en el Estado de Guerrero, pero como he dicho, la labor legislativa no se reduce a la reacción ante el hecho, sino a detectar espacios de posibles delitos para legislar de manera preventiva, especial-

1 <http://www.endrevengeporn.org/guide-to-legislation>.

2 <http://www.milenio.com/cultura/Venganzas>

mente en las materias que vemos mayor reincidencia. Además, como reza el refrán popular castellano: "*cuando veas las barbas de tu vecino cortar pon las tuyas a remojar*"; me refiero a las experiencias de otros países e incluso, de algunas entidades federativas donde es evidente que ese tipo de delitos está presente en la sociedad y tiende a crecer sin un contenedor normativo que nos permita definir la manera en que nadie quede sin el debido castigo cuando franquee los límites de lo permitido.

A la luz de las anteriores consideraciones propusimos ante la Soberana Representación popular del Estado de Guerrero la reforma al capítulo VII del Código Penal estatal (artículo 188 Bis) para que se sancione con pena de uno a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa, "*a toda persona que intencionalmente o con conocimiento, publique material de contenido íntimo o sexual explícito, como fotografías, grabaciones de video, audio o imagen de una persona totalmente desnuda y, subsecuentemente, distribuya dicho material por cualquier medio electrónico, virtual, cibernético, impreso o cualquier dispositivo de divulgación pública, sin consentimiento de la persona o las personas que ahí aparecen*".

Cabe señalar que, si se observa el problema aquí planteado en el marco de las tendencias preponderantes de la delincuencia en el Estado de Guerrero, especialmente de la extorsión sobre la cual también hemos realizado propuestas específicas, adquiere especial relieve el continuar nuestra lucha denodada y sin tregua contra la ola de criminalidad que asola a nuestros conciudadanos.



11. UN PROBLEMA PERFECTAMENTE IDENTIFICADO: TRATA DE PERSONAS

Creo que las mujeres sostienen el mundo en vilo, para que no se desbarate mientras los hombres tratan de empujar la historia. Al final, uno se pregunta cuál de las dos cosas será la menos sensata.

Gabriel García Márquez

11.1. El lamentable tráfico de personas

Si algunos de los delitos que mencionamos en el apartado anterior no tienen una clara identificación debido a la carencia de información y a la falta de *conceptualización* (jurídica), lo que en cambio sí es visible no solo en los medios o en la opinión común, sino con datos relevantes y sabidos por todos, es la trata de personas, la cual se ha extendido en los últimos años en Guerrero, vinculado, casi sobra decirlo, a los demás problemas de delincuencia organizada que hemos mencionado.

La trata de personas es un fenómeno delictivo que se encuentra extendido por todo el mundo: "*miles de personas víctimas de este delito, particularmente mujeres, niñas y niños son captados, trasladados, vendidos y comprados con fines de explotación*". La gravedad del delito aumenta si se considera que es el tercer negocio ilícito más lucrativo del mundo, solo superado por el tráfico de drogas y de armas, generando cada año ganancias que van de 32,000 a 36,000 millones de dólares aproximadamente, según estimaciones del Foro de Viena para combatir la Trata de personas, organizado por diversas agencias de las naciones Unidas¹ [Exposición de Motivos del proyecto presentado ante el H. Congreso del Estado de Guerrero el 31 de mayo de 2016].

El crecimiento e intensificación de este delito en el estado de Guerrero es conocido, ya que desgraciadamente tiene lugar en muchas más ocasiones de las que nos enteramos. Nos basta con mencionar los terribles hechos de secuestro, desaparición y, finalmente, trata de personas que han tenido lugar en la Montaña, Acapulco y Costa Chica. Además, en un buen número de poblaciones han tenido lugar hechos de *barbarie* derivados de prácticas ancestrales que ahora se multiplican como consecuencia de la extrema pobreza, la ignorancia y la vinculación de las personas a redes de crimen organizado. La mayor parte de las personas que han sido objeto de abuso laboral y sexual, de acuerdo a las denuncias de las que

¹ Forced Labour and Human Trafficking. International Labor Office. A Handbook for Labour Inspectors. Suiza, 2008.

se tiene noticia, provienen de municipios en situación de extrema pobreza como Tlapa de Comonfort, Zihuatanejo, Cruz Grande, Alcozauca, Huamuxtlán, Coyuca de Catalán y Xalpatláhuac.

Cuando la bancada de Movimiento Ciudadano presentó la propuesta de 3 de mayo de 2016, hicimos una clara referencia a los antecedentes que nos reportan las estadísticas gubernamentales y grupos como Tlachinollan, el cual goza de prestigio internacional por la acuciosidad con la que indaga los casos de violación a los derechos humanos vinculados a la delincuencia. Es precisamente de sus informes de los que se nutre en buena medida nuestro proyecto. En él, hacíamos referencia a una verdad sabida desde hace tiempo aun cuando es silenciada por temor o por represiones de los grupos de la delincuencia organizada.

El grupo de Tlachinollan señala que el delito de trata de personas tiene como una de sus principales plataformas de acción la Montaña de Guerrero, en donde la marginación y pobreza extrema abonan el campo para que surjan problemas relacionados incluso con los usos y costumbres de las comunidades indígenas: el fenómeno de trata de hijas por parte de los nahuatlcos, mixtecos, amuzgos y tlapanecos quienes, amparados en su tradición, entregan a sus hijas a cambio de una *dote* que puede llegar a ser hasta de 100 mil pesos o varios animales o pacas si se paga en especie. Esto suele hacerse sin que necesariamente prueben si el futuro esposo es una persona de vida honesta, incluso sabiendo que no lo son, realizan ese acto que más que una alianza o compromiso parece una compraventa. Y de hecho lo es en muchas ocasiones.

Cuando no se *instrumentaliza* el matrimonio para hacer uso y cometer abuso con las menores, como ha ocurrido en Cochoapa el Grande, Metlatónoc, Atixtlac y Acatepec, es el propio esposo quien piensa, cree o se imagina que *le han comprado una esposa* y por ello la trata como objeto de su propiedad, generando así maltratos y una creciente violencia intrafamiliar. Dicho en términos más próximos a la Psicología, la mujer es objeto de *cosificación* y es por ello que hemos visto casos abominables de utilización y arbitrariedad que son precisos abatir por todos los medios posibles.

Como una medida para contrarrestar y erradicar los delitos de trata de personas²,

² En el Protocolo de Palermo se define “trata de personas” como la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción; al raptó, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional, descrita en el apartado a) del presente artículo, no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido

propusimos la creación de una nueva Ley compatible con la *Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos*, en la que se incorporen los principios recogidos en la Resolución 55/25 de la Asamblea de la Asamblea General de 15 de noviembre de 2000, en donde se incluye el llamado *Protocolo de Palermo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de persona* del que México es parte desde el 2003.

Nuestro propósito fue revisar la vigencia y actualidad de nuestra legislación en ese terreno y luego hacer un estudio comparativo para formular algunas propuestas de reforma que den a la legislación una mayor precisión terminológica, es decir, definitoria de conductas antisociales.

11.2. Trabajo forzado

Otra modalidad de la trata de personas, que se tipifica en esta nueva Ley, es la relacionada con el trabajo forzado en actividades relacionadas con la delincuencia organizada y la posibilidad de otros perfiles con base en la incidencia de nuevas herramientas que pueden ser usadas por los tratantes, como el Internet.

Como he señalado a finales de mayo de 2016, la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano presentó un proyecto de *Ley para prevenir, combatir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos del Estado de Guerrero*, en cuyo Capítulo II, artículo 13 se dispone que el delito de trata de personas consiste "*en toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil veces la Unidad de Medida y Actualización vigente en el Estado de Guerrero, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes*". Para su aplicación se disponen ciertos principios contenidos en los diversos instrumentos de derecho internacional: el deber del Estado de maximizar la protección a la dignidad de las personas (principio *pro homine*), dar prioridad al interés del menor y tener presente la perspectiva de género, entre otros.

En la nueva legislación se hace un especial énfasis en la capacitación especializada para servidores públicos, en la detección e identificación de víctimas, así como en

a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado; c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará "trata de personas" incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; d) Por "niño" se entenderá toda persona menor de 18 años. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, Nueva York, 2004, véase Anexo II, pp. 43 y ss.

estrategias para evitar su criminalización y la violación a derechos humanos por parte de las instituciones de persecución del delito.

Cabe señalar que nuestro propósito no solo es el de generar una penalización más radical para este tipo de actos, también promover en nuestras comunidades guerrerenses una cultura de la prevención. Ello en atención a lo dispuesto en el mencionado Protocolo de Palermo de 2000, en el apartado III, artículo 9, numeral 5 suscrito por nuestro país, el cual a la letra dice que "*Los Estados Parte adoptarán medidas legislativas o de otra índole, tales como medidas educativas, sociales y culturales, o reforzarán las ya existentes, recurriendo en particular a la cooperación bilateral y multilateral, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación conducente a la trata de personas, especialmente mujeres y niños*". Es evidente y lo hemos reiterado en diversas ocasiones, que de poco o nada serviría una ley si no se toman medidas para la promoción de una adecuada cultura de la legalidad que inste a la sociedad a transformar la mentalidad que por desgracia, se ha vuelto *normal* en nuestro país como consecuencia de prácticas de corrupción añejas debido a las cuales, una gran mayoría de mexicanos ha crecido con la idea de que las leyes no son para cumplirse o incluso, son para violarse.

Conscientes de ese aspecto, la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano incluye, además de los principios del Tratado de Palermo, los postulados de la Ley número 761 para Prevenir, Combatir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Guerrero, del 26 de agosto de 2011, a partir del cual la Nueva Ley integra 111 artículos dividida en cuatro Títulos. Lo menciono a propósito de lo que se señala en el Título Primero donde se prevén las disposiciones generales para su aplicación, señalando que su objeto es "*establecer competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución, sanción de los delitos en materia de trata de personas que, en términos de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, así como establecer los mecanismos e instancias que emitirán las políticas en la materia, así como el Programa del Estado de Guerrero para la prevención de los delitos previstos en esta Ley y para la protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de estos Delitos*".

El 16 de agosto de 2016 presentamos ante el Congreso estatal la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero del artículo 10, de la *Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos*. Se reforma el párrafo primero del artículo 10, de la *Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos* para que se castigue al responsable de este

delito si incurre en "*cualquier acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una persona con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley*".



12. CUANDO LA VÍCTIMA ES MUJER

En todo momento de mi vida hay una mujer que me lleva de la mano en las tinieblas de una realidad que las mujeres conocen mejor que los hombres y en las cuales se orientan mejor con menos luces.

Gabriel García Márquez

12.1. La tragedia del feminicidio

Un problema vinculado con la trata de personas es el referente al asesinato de mujeres por el hecho de ser mujeres, como bien lo señala la relatora especial de la ONU, a menudo representa el acto final de un continuo de violencia prolongado e ignorado. Eso puede explicar de algún modo el hecho de que, a la par del incremento de la trata de personas, se ha registrado en nuestro Estado un incremento en el número de asesinatos de mujeres, siendo una de las entidades donde este crimen (técnicamente llamado *feminicidio*) se realiza con un alto grado de impunidad.

No es necesario desplegar aquí un listado de datos cuantitativos o estadísticos para darnos cuenta de que estamos en presencia de otro de los graves problemas que aquejan a nuestra sociedad. El 26 de junio del presente año, la Alianza Feminista constituida por 26 organizaciones civiles informaron a la ciudadanía en general que presentaron solicitud al Gobierno Federal para que se emita la ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO en los municipios de Acapulco, Chilpancingo, Iguala, Zihuatanejo, Tlapa, Ayutla, Ometepe y Coyuca de Catalán. Además, el informe de la Alianza señala que entre 2003 y 2015 en Guerrero ocurrieron 1,467 homicidios de mujeres, mientras que de 1985 a 2014 la cifra aumentó a 2, 724.

Por ello, presentamos un proyecto en la materia, señalando algunas problemáticas específicas que habíamos detectado tras el análisis de los informes oficiales. Una de las propuestas es la que se refiere a la responsabilidad penal de los servidores públicos, que por consentimiento o negligencia, obstaculicen la procuración o administración de justicia en relación al delito de feminicidio, lo cual ya lo contempla el Código Penal Federal, por tanto, se plantea incorporarlo a nuestra norma sustantiva penal.

Nuestra propuesta no se basa únicamente en los datos duros de las diferentes instancias de seguridad pública en México, pues como hemos dicho, la labor legislativa debe ser proactiva, es decir, adelantarse a los hechos y no ser meramente-

activa. Por ello, en su elaboración también hemos considerado las conclusiones y recomendaciones del Grupo de expertos sobre el asesinato de mujeres y niñas por razones de género publicadas el 15 de agosto de 2014 en las que se hace una referencia explícita al "*examen de formas de prevenir, investigar, enjuiciar y castigar más eficazmente el asesinato de mujeres y niñas por razones de género*", en lo que indica que:

La Relatora Especial hizo una distinción entre formas activas o directas del asesinato por razones de género y sus formas pasivas o indirectas. Entre las formas directas figuran los asesinatos como resultado de la violencia en la pareja: asesinatos relacionados con la hechicería o brujería; asesinatos relacionados con el "honor"; asesinatos relacionados con conflictos armados; asesinatos relacionados con la dote; asesinatos relacionados con la identidad de género y la orientación sexual y asesinatos relacionados con la identidad étnica o indígena. Entre las formas indirectas figuran la muerte como resultado de prácticas nocivas; la muerte relacionada con la trata de personas, el tráfico de drogas, la delincuencia organizada o actividades relacionadas con bandas; la muerte de niñas o mujeres como consecuencia de falta de cuidado, hambre o malos tratos, y los actos u omisiones deliberadas por el Estado.

A lo anterior debemos señalar que, al igual que lo dicho respecto del *matrimonio* de las hijas menores en las comunidades indígenas y la creencia absurda de que estas pasan a la propiedad del *comprador* (el que entrega la dote), en las comunidades indígenas se ha notado también un incremento vinculado al contexto delincuencia y al oportunismo de algunos padres y esposos que abusan de las supuestas costumbres. Por esa razón, en nuestro proyecto de reforma al Código Penal local incluimos en el artículo 135 la prevención sobre esta agravante:

Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia relacionada con el honor, con la dote, con la identidad de género, con la orientación sexual o con la identidad étnica o indígena.

Asimismo, teniendo en cuenta que no solo en las comunidades indígenas, sino en muchas sociedades urbanas y rurales del Estado existe una tendencia machista que afecta a la adecuada atención de casos en los que la víctima es mujer, se incluyó en el proyecto el siguiente agravante:

Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

12.2. Un problema de mentalidad

No creo que el problema en este último aspecto sea meramente legal o jurisdiccional cuando también llega a ser mental, cultural y en última instancia, educativo. Ahí tenemos, por ejemplo, la *Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer* que fue suscrita por México el día 17 de julio de 1980. En ese documento, que como sabemos tiene fuerza de aplicación interna directa, se dispone que los gobiernos de los estados firmantes deben abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación. ¿Letra muerta? Quizá no, pero sí en proceso de gestación lenta que requiere del impulso de *acciones positivas*, es decir, de medidas que tengan como finalidad mover a la acción defensiva con un carácter no solo reivindicativo de un derecho subjetivo, sino de la mujer en general.

Me parece que en el estado de Guerrero este tema es uno de los más urgentes en la agenda legislativa, pero más aún, en la política educativa. ¿Qué les enseñan a los niños en las escuelas en el terreno social y valorativo o cívico? ¿No es ahí donde las carencias educativas de la familia podrían resarcirse institucionalmente? Dejo ahí el tema para próximas reflexiones.

Por ahora es suficiente con mencionar que nuestro proyecto de reforma a la ley local, en lo correspondiente a esa materia, se refería a la modificación del artículo 182 del Código Penal de Guerrero para que quedara de la siguiente manera: [agravantes] *"Las penas previstas para la violación, la violación equiparada, el abuso sexual de personas menores de edad y el abuso sexual se aumentarán hasta en una mitad más cuando sean cometidos: con intervención directa o inmediata de dos o más personas; por ascendiente contra su descendiente, este contra aquel, el hermano contra su colateral, el tutor contra su pupilo, el padrastro o la madrastra contra su hijastro, este contra cualquiera de ellos, el concubino o concubina de la madre o del padre contra cualquiera de los hijos de estos o los hijos contra aquellos; por quien desempeñe un cargo o empleo público, ejerza su profesión, empleo o ministerio religioso, utilizando los medios o circunstancias que éstos le proporcionen; por la persona que tenga a la víctima bajo su custodia, guarda o educación o aproveche la confianza en ella depositada; en lugar despoblado o solitario; dentro de los centros educativos, culturales, deportivos, religiosos, de trabajo, o cualquier otro de naturaleza social, o se ejecute en inmuebles públicos.*

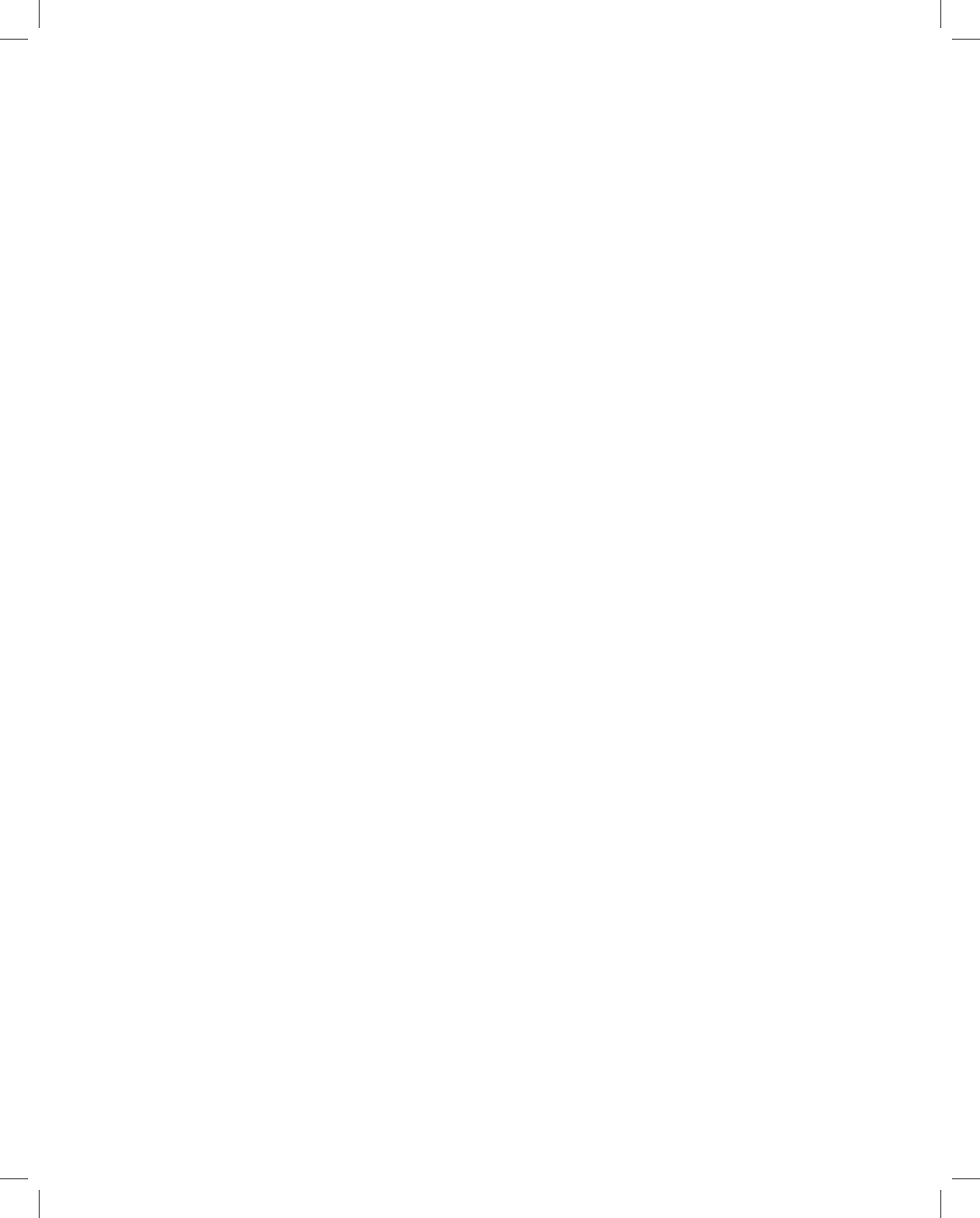
Otro de los temas relacionados con la violencia hacia las mujeres y que también ha ocupado nuestra atención es la violencia política. Como parte de nuestro proyecto de coordinación de esfuerzos para conseguir la paz y aumentar el índice de segu-

ridad en nuestro estado, especialmente en lo que respecta a los derechos de las mujeres, la bancada a la que pertenezco por medio de la Diputada Magdalena Camacho Díaz presentó un *Proyecto de Decreto por el que se adiciona un artículo 20 Bis a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, en materia de tipificación del delito de violencia política de género* de 5 de diciembre de 2016, proponiéndose a la consideración del Honorable Congreso de la Unión. Los diputados que elaboramos dicho proyecto partimos del hecho de que en nuestro país no existe un marco jurídico específico que contemple la definición de violencia política de género como un tipo penal. Con la reforma política-electoral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular la fracción I, inciso a) del artículo 73, la facultad de establecer los tipos penales y sanciones es exclusiva del Congreso de la Unión. Señalamos también en la misma exposición de motivos que, de acuerdo con lo dispuesto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); las mujeres tienen derecho "*al acceso igualitario a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones*". Derecho que también reconoce la Constitución General de la República para el ejercicio de los derechos político-electorales contenidos en su artículo 35.

Cabe señalar que la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* reconoce que la discriminación por razón de género no solo constituye un atropello a los derechos fundamentales de las mujeres, también a la democracia que no hace distinciones en ese sentido. Además, como se menciona en el mismo proyecto, la Convención de Belém do Pará parte del reconocimiento de que la violencia contra las mujeres es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, constituye una violación a los derechos humanos y, por tanto, una ofensa a la dignidad humana. En consecuencia, reconoce que las mujeres tienen derecho a vivir libres de violencia, lo que incluye el derecho a no ser discriminadas, a ser valoradas y educadas libre de patrones estereotipados de comportamiento, prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación, así como a ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La violencia política impacta en el derecho humano de las mujeres a ejercer el voto y a ser electas en los procesos electorales; a su desarrollo en la escena política o pública, ya sea como militantes en los partidos políticos, aspirantes a candidatas a un cargo de elección popular, a puestos de dirigencia al interior de sus partidos políticos o en el propio ejercicio del cargo público.

La propuesta que presentamos se refiere a la adición del artículo 20 Bis de la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, en materia de tipificación del delito de violencia política de género, para que quedara en los siguientes términos: [Artículo 20 Bis] Se impondrá de doscientos a quinientos días de multa y de tres a diez años de prisión a quien: *"Realice cualquier acción u omisión, -incluida la tolerancia-, que basado en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de sus derechos político-electorales tenga por objeto o resultado menoscabar, anular, obstaculizar o restringir el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o electorales de la mujer, su participación como precandidata, candidata, representante popular o cualquier otro inherente a un cargo público"*. Además, se señala que la pena se aumentará en una tercera parte cuando sea un servidor público quien realice las acciones u omisiones antes señaladas.



13. EL “COBRO DE PISO”

«Imagínate que entran a tu establecimiento con un papel y te dicen que de ahora en adelante tienes que pagar el derecho de piso. Te da risa. Pero después te hablan por teléfono y comienzan las amenazas. Si no haces caso, al otro día, temprano, regresan a tu tienda, te golpean y saquean. Te dicen: "Tienes que pagar y cuidado con hablar"».

Testimonio de víctima <http://aristeguinoticias.com>

13.1. Algo más que una extorsión

La delincuencia en México se ha visto impulsada por el narcotráfico, pero no de manera exclusiva. El *narco*, como se le dice en el habla común, es solo una de las vertientes por donde discurren los ilícitos en México y especialmente en el estado de Guerrero. Sin embargo, es verdad que cuando los narcotraficantes "no tienen trabajo" (por llamarle de algún modo) tienen que vivir a expensas del entorno vecinal e incluso, teniendo mucho *trabajo*. La actividad delictiva suele desatar una cadena de delitos que no necesariamente siguen una *secuencia de causalidad* (que uno lleve al otro), pero que, al abrir las compuertas de la conducta antijurídica, como dice el refrán: "*Ancha es la calle*".

Sin pretender construir aquí una teoría criminológica, podemos decir que los delitos se multiplican cuando se genera una atmósfera de permisividad o cuando las personas perciben la ausencia de controles reales y la impunidad. En la Montaña, integrantes de la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG), normalistas e integrantes del Movimiento Popular Guerrerense (MPG) entrevistados durante una investigación de campo realizada por la doctora Mariana Mora, en octubre y noviembre de 2014, señalan que los sucesos en Iguala representan un *acto permisible* porque han quedado en la impunidad las desapariciones forzadas durante la llamada "guerra sucia" de las décadas de 1960 y 1970, la masacre de Aguas Blancas en 1995, la masacre del Charco de 1998 y la ejecución extrajudicial de dos normalistas de Ayotzinapa por parte de elementos de la Policía Ministerial (PM) en Chilpancingo el 12 de diciembre 2011, esto junto con un sinnúmero de casos de ejecuciones y desapariciones forzadas. En su totalidad, estos casos reflejan el "*carácter estructural de la violencia*" (Mora, 2015).

Las personas entrevistadas señalaron que, si bien existen aspectos específicos de la historia de Guerrero: el racismo hacia la población indígena, la presencia casi permanente del Ejército en la vida cotidiana, y la impunidad en la que se siguen reproduciendo cacicazgos, el Estado, más que una región excepcional de violencia, forma parte de tendencias más amplias (Mora 2015).

El fenómeno no es exclusivo de nuestro país ni de nuestra entidad. Si alguna razón de ser tiene el Estado, además de asumir el monopolio de la fuerza y de la violencia, es controlar las aduanas. Es el Estado quien fija los puntos de control tras haber delimitado y acordado con las naciones colindantes el territorio, es decir, el espacio en el que rigen las leyes nacionales. Pero cuando surgen poderes que funcionan como *pequeños estados dentro del Estado*, dicho de otra manera, cuando se produce una crisis institucional a la que ahora se suele llamar *Estado fallido*, los ciudadanos no solo deben pagar los impuestos ordinarios que disponen las leyes fiscales en los diferentes niveles, sino que han de pagar una especie de *tributo al señor de la comarca*. Lo cual es grave no solo por el acto de latrocinio a la ciudadanía y lo que eso implica para las familias y las fuentes de trabajo, sino porque un *poder local* entra en competencia con el *Poder del Estado* en un terreno tan grave como lo es el fiscal.

Insisto, el Estado soberano, moderno y territorial existe porque monopoliza la violencia por medio del uso exclusivo de las armas, de las penas privativas de libertad y porque monopoliza la recaudación fiscal. Donde falle uno de esos dos pilares el Estado entra en crisis, y con él, la ciudadanía, la cual terminaría padeciendo los excesos, abusos y transgresiones constantes de quien se ha erigido en una suerte de *cobrador de impuestos paralelos*, incluyendo en el cobro, la amenaza y el cumplimiento de esta en caso de que algún ciudadano no provea de lo necesario a las bandas extorsionadoras.

Hablar de cobro de piso es aceptar que existe otro impuesto predial paralelo, otro impuesto local, igualmente paralelo; es aceptar que el Estado ha perdido el control fiscal y territorial de ciertas regiones del país. Si lo pudiéramos representar en imágenes, podemos pensar en el mapa político de la República Mexicana como una radiografía en la que el médico percibe lunares y manchas que no deben seguir creciendo, es decir, de vacíos de control estatal que son precisos atajar con urgencia si queremos seguir viviendo en un Estado de Derecho. Y quizá estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas presentarían grandes manchas a eliminar de raíz, pues son tumoraciones que empiezan a ramificarse por todo el país poniendo en grave riesgo su institucionalidad.

Si continuamos con la metáfora radiológica, la imagen de Guerrero a contraluz produce una enorme preocupación: ¿Cómo recomponer el tejido institucional si

la red que lo soporta se ha roto? Es decir, ¿cómo recuperar para las personas el derecho que tienen a vivir en paz, cuando las bandas delincuenciales han generado espacios de violencia fuera del control estatal? La violencia de la extorsión, a diferencia de otros delitos, es más dolorosa pues se prolonga en el tiempo, día a día la víctima sufre la penosa realidad de tener que trabajar para dar más de la mitad del fruto de su esfuerzo a un Estado muchas veces ausente y a las bandas que abusan de su autonomía.

Por ello, hemos trabajado para reformar la legislación y contar con un marco regulatorio que nos ayude a desterrar esa práctica que se ha convertido en un verdadero cáncer para la sociedad guerrerense. En este tenor, presentamos una propuesta de reforma ante el Honorable Congreso del Estado a fin de remediar esa actividad que día con día aumenta.

13.2. Un delito silencioso

Casi sobra decir que *los agentes activos del delito de extorsión que se registran en nuestra entidad, actúan con una absoluta impunidad* por la falta de denuncia de los sujetos pasivos, quienes ante un marco jurídico endeble prefieren entregar al delincuente lo que les pide antes de denunciarlo con una autoridad que se verá limitada en su acción correctiva por una legislación insuficiente. Baste con mencionar que, de acuerdo a cifras “oficiales” que proporciona el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en nuestra entidad durante el año 2015, “*sólo se denunciaron 144 delitos de extorsión!*”¹ cuando es sabido que se trata de miles de casos que ocurren en áreas perfectamente detectadas: la industria de la construcción, en donde parece haber iniciado es práctica delictiva que ha paralizado no solo los proyectos arquitectónicos o de inversión en ese ramo, sino la misma actividad comercial; las carreteras y caminos también han sido campo de acción para el cobro de piso; transporte de carga y de personas, llegando su actividad incluso a las ciudades, tal es el caso de los homicidios de taxistas que se niegan pagar el cobro en Acapulco es de llamar la atención.

No obstante, en su momento también presentamos ante el Congreso un proyecto de reforma en materia de transporte y prevención de accidentes (*Ley de prevención de accidentes* de 11 de julio de 2016), lo cierto es que el sector de transporte se ha visto aquejado por situaciones de riesgo que van más allá del riesgo común, afectando gravemente al comercio de nuestra entidad.

También son blanco de los ataques de estos delincuentes los maestros guerrerenses, a quienes los integrantes de la delincuencia organizada piden una deter-

¹ <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas>

minada cuota bajo amenazas de actuar contra ellos y sus familias; otro sector que ha sido víctima de las extorsiones son los comerciantes formales e informales, quienes para poder ejercer su actividad tienen que pagar habitualmente el cobro de piso sabiendo que la negativa trae como consecuencia el daño patrimonial a sus negocios y en muchos casos, la pérdida de la vida².

Consideramos que para realizar con mayor eficacia la lucha contra este delito del que los guerrerenses tenemos noticia que superan con mucho las *cifras oficiales*, debemos aumentar las facultades del Ministerio Público para que tenga elementos suficientes para proteger a la víctima. Cuestión que se torna más compleja si se tiene en cuenta que, con la entrada en vigor del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio en México y en Guerrero, existe siempre la garantía de presunción de inocencia, por ello, *resulta sumamente importante que amplíemos el número de agravantes para este delito* porque de esta manera y al estar señaladas en la norma sustantiva penal, el Ministerio Público tendrá mayores argumentos para su acusación.

Como lo mencionamos en la propuesta de reformas los Diputados Ciudadanos, queremos a los delinquentes de alta peligrosidad tras las rejas, le apostamos a la disminución de la extorsión si consideramos a este delito con un mayor número de agravantes, y la única forma es estableciéndolo en el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

El 10 de agosto de 2016 presentamos una iniciativa para reformar el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, extorsión, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

² A manera de ejemplo podemos señalar los homicidios de Axel (un joven de 20 escasos años) y de Adriana (una joven de 22 años que se valía de su trabajo para mantener sus estudios en Enfermería) ambos trabajadores de la pastelería Magallanes, ubicada en el puerto de Acapulco. En este caso, la Fiscalía General del Estado de Guerrero ha señalado que el móvil del crimen fue el rehusarse a ser extorsionados.

13.3. Desplazamientos forzados

Volviendo al tema de la migración a la que se ve obligada la población para no asfixiarse en atmósferas contaminadas por la violencia y el control caciquil de las bandas criminales, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) presentó en mayo de 2016 el *Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno* (DFI) en México, en el que ofrece, entre otras cosas, un diagnóstico sobre la situación en México del desplazamiento de personas de sus lugares de origen por motivos de inseguridad, es decir atemorizadas, violentadas, amenazadas, humilladas. Tema que en el contexto actual del estado de Guerrero ha sido motivo de análisis y estudio, pero me parece que de resoluciones de corto alcance. Se trata del así llamado *Desplazamiento Forzado Interno* (DFI). Como lo señalamos en el Congreso de Guerrero, de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), al finalizar el año 2014 había 13,9 millones de personas en el mundo que se convirtieron en nuevos desplazados como consecuencia de la violencia generalizada, los conflictos o las violaciones de derechos humanos. Lo anterior significa que cada día del 2014, 42,500 personas se vieron obligadas a abandonar sus casas por esas razones, lo cual implicó un crecimiento acelerado del DFI, alcanzando niveles sin precedentes.

Por lo que respecta al estado de Guerrero, sabemos que se trata de un problema vinculado al estado de decadencia en que se encuentran muchas poblaciones por falta de seguridad, de garantías estatales de protección y, desde luego, de la pobreza extrema. En un relato recogido en el Informe de la CNDH sobre este tema, se recogen estas palabras de algunos residentes de las comunidades de Totolapan en la Tierra Caliente del Estado:

Fuimos desplazados por la delincuencia organizada. Somos 58 familias, y entre esas 58 familias llevamos 27 muertes y 3 desaparecidos. Fuimos atacados a nuestras casas. Llegaron 5 veces a atacarnos en las casas. Ahí mataron, son 27. Una niña de 8 años vio cómo mataron a su mamá y a su hermano. Fue en 2012. Querían maderas, plantar drogas y los minerales que hay ahí.

Al respecto, en el Informe Especial sobre los Grupos de Autodefensa y la Seguridad Pública en el Estado de Guerrero, publicado en 2013, se reiteró que las autoridades de los tres órdenes de gobierno están obligadas a garantizar la integridad física, los bienes, los derechos de las personas, a preservar la libertad, el orden y la paz públicos. La seguridad pública es un derecho humano que se brinda a las personas a través de medidas preventivas o de seguridad, las cuales deben ser oportuna y eficazmente aplicadas. Además, este derecho constituye un factor fundamental para la consolidación del sistema de libertades y la garantía del respeto irrestricto en el ejercicio, protección y promoción de los derechos humanos, lo que conlleva la exigencia de protección del orden público.

El informe que elabora la CNDH se da cuenta de testimonios recabados en los estados de Sinaloa, Michoacán y Guerrero en torno a desplazamientos forzados por enfrentamientos de grupos delincuenciales, que hasta el día de hoy en la entidad continúan.

13.4. Tenemos que irnos de aquí

Los municipios expulsores de personas desplazadas de la violencia en Guerrero, se tienen contemplados en el informe de la CNDH a: Heliodoro Castillo, Tecpan de Galeana, Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo, entre otras. Uno de los desplazamientos más notorios (por doloroso) fue el de las 107 familias de la comunidad de la Laguna, perteneciente al municipio Coyuca de Catalán ubicada en la región de Tierra Caliente; estas personas (incluidas hombres, mujeres, niños y ancianos) tuvieron que tomar una de las decisiones más duras que pueda tomar una persona en la vida: abandonar su casa, sus propiedades, su vida en la tierra que le vio nacer y crecer para buscar mejor fortuna. Por ello esas familias, ante el acoso de grupos criminales, abandonaron el poblado, emigrando a kilómetros de distancia a la comunidad del Puerto de las Ollas. En los últimos años, en diferentes localidades del Estado, se han registrado casos de desplazamientos forzados en Coyuca de Catalán, Arcelia, Ajuchitlán del Progreso, San Miguel Totolapan, Pungarabato, Coahuayutla, la Unión y José Azueta, Teloloapan, Apaxtla de Castrejón y Cuétzala del Progreso. Si bien las cifras que podríamos encontrar sobre este fenómeno no alcanzarían a describir la profunda crisis humanitaria que representa este mal, pues justamente lo que buscan los desplazados es pasar inadvertido, consideramos apremiante la necesidad de exhortar al Estado a tomar en cuenta las propuestas del Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México, para que den pleno cumplimiento a dichas propuestas con el objetivo de proporcionar atención a las víctimas de manera prioritaria para proteger sus derechos y generar soluciones duraderas al problema.

El 8 de diciembre de 2015 me dirigí al H. Congreso de Guerrero, presentando un punto de acuerdo en cuya exposición de motivos me referí a los datos que arrojan los informes de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Me refiero de manera especial a los desplazados internos a los que se ven obligadas las personas en las situaciones más lamentables, en ocasiones por las mismas razones de los refugiados (conflicto armado, violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos), pero a diferencia de aquellos, los desplazados internos permanecen bajo la protección de su gobierno, aun en los casos en que el mismo gobierno se convierte en una de las causas de su huida, como sucede en algunos pueblos de Guerrero y de otros estados en donde la connivencia de las autoridades para abusar de sus conciudadanos hace inviable la permanencia de familias enteras.

Sin que pretenda hacer aquí un abordaje científico del problema, sí me parece oportuno, como lo hice saber al interior del Congreso del Estado que no debemos confundir términos, pues en materia de legalidad, las distinciones terminológicas pueden llevarnos a cometer verdaderas aberraciones cuando no injusticias por dar un tratamiento indebido a los problemas. En ese sentido, precisé que hay una diferencia clara entre los desplazados internos y los refugiados, pues cuando un civil que huye de la persecución o de la guerra, cruza la frontera internacional de su país, se convierte *ipso facto* en un refugiado y, como tal, recibe protección y ayuda internacional; en cambio, cuando se trata de personas que se ven forzadas a huir de sus lugares de origen por causas similares, pero desplazándose dentro del país, se convierte en *desplazado interno*.

Lo anterior no es un problema semántico, sino auténticamente de justicia, pues nombrar las cosas de manera adecuada, como he dicho, nos sitúa en el camino a tomar decisiones más justas. El fenómeno del desplazamiento interno forzado en el país entero se ha acrecentado por factores como la estrategia de seguridad puesta en marcha por el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) que recrudeció la lucha de los grandes carteles por las rutas de distribución o la fragmentación por miríadas de los grupos de delincuencia organizada que pulularon como legión por todo el territorio nacional, infectando a la sociedad con sus prácticas delincuenciales.

La presencia del Ejército mexicano se ha mantenido hasta nuestros días, incluso en contra de lo dispuesto en la Constitución General de la República que lo prohíbe expresamente en los artículos 21 y 129. La presencia del Ejército lamentablemente no siempre ha sido inhibidora del crimen; ha generado, en ocasiones, afectaciones a los derechos humanos y, en vez de generar confianza, ha contribuido a aumentar los niveles de inseguridad.

También señalaba en el proyecto que el grave problema del desplazamiento interno se debe a la constante violación a los derechos humanos, perpetrada ya sea por las bandas del crimen o por las policías locales e incluso federales. Hemos visto en los últimos años la práctica impune de la tortura, de un gran número de ejecuciones extrajudiciales, y no se diga de desaparición forzada de personas. Lo más triste (porque ese es el calificativo adecuado) es que la mayoría de los casos de desplazamiento interno no se deben a familias involucradas en situaciones de criminalidad, sino a personas inocentes a quienes les afecta la actividad criminal incluso por el fuego cruzado, como ha ocurrido en innumerables ocasiones. Mujeres, niños, jóvenes con toda la vida por delante son víctimas inocentes de las batallas campales entre grupos criminales que se pelean el control territorial como pequeños señores feudales.

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) ha recopilado información que indica que de 2011 y hasta febrero de 2015, 281 mil 418 personas se han desplazado de manera forzada en diversos estados de la República mexicana como consecuencia de la violencia, aunque este número no es exhaustivo por los casos que no se conocen o denuncian. Señalé en el documento presentado ante el Congreso que esta alarmante cifra se obtuvo a partir de una sistematización, análisis de estudios e informes elaborados por académicos e instituciones dedicadas a la investigación, así como a través del seguimiento permanente de notas periodísticas. Conforme a dicho análisis, el desplazamiento interno forzado más recurrente, invisible y por lo tanto no registrado, es el que se presenta gota a gota, es decir cuando núcleos familiares pequeños abandonan su comunidad de origen de manera aislada. Sin embargo, de la cantidad total mencionada, cerca de un tercio corresponde a 141 casos de desplazamientos masivos que se han registrado en 14 de los 32 estados del país.

Los desplazamientos masivos consisten en el movimiento simultáneo de 10 o más familias de una misma comunidad como resultado de un factor de expulsión común, y los mismos han tenido lugar principalmente en los estados de Guerrero, Sinaloa, Michoacán, Oaxaca y Chiapas. Entre 2008 y 2014 se documentó un total de casos conocidos que asciende a la cantidad de 89 mil 859 personas que salieron de sus comunidades al mismo tiempo. Tal como lo hice ver en el proyecto que presenté, la quinta parte de esos desplazamientos (el 21 %) ocurrió en Guerrero, nuestro estado en el último año duplicó su récord y se convirtió en el líder del desplazamiento forzado por la violencia en México.

Según los datos de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), Guerrero también concentró 40% de los 23 desplazamientos masivos que hubo en el país entre enero de 2014 y febrero de 2015, los cuales implicaron el destierro de más de 9 mil personas. Los mayores desplazamientos del estado ocurrieron en los municipios de Apaxtla, Teloloapan, San Miguel Totolapan, Chilpancingo, Atoyac, Chilapa y Acapulco.

En septiembre del 2005, en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los Jefes de Estado y de gobiernos reconocieron los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos como "*un marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de sus países*". En el documento de la Organización de Naciones Unidas sobre *Principios rectores de los desplazamientos internos* se reconocen los estándares internacionales en materia de derechos humanos de las personas internamente desplazadas e identifican los derechos que les asisten durante todas las etapas del desplazamiento. En el mismo documento se señala la prohibición del desplazamiento arbitrario de

poblaciones y la obligación que tienen los estados de "*prevenir y evitar la aparición de condiciones que puedan provocar el desplazamiento de personas*"; además de establecer que los derechos de las personas desplazadas deben ser respetados durante el desplazamiento, la asistencia humanitaria que se les debe proporcionar y las condiciones que se les debe garantizar respecto a su regreso y reintegración. Por su parte, el Estatuto de Roma incluye al desplazamiento forzado como uno de los actos entendidos como crímenes de lesa humanidad cuando "*se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque; establece que se entenderá el desplazamiento forzoso de las personas afectadas, por expulsión u otros actos coactivos, de la zona en que estén legítimamente presentes, sin motivos autorizados por el derecho internacional*".

Como lo mencioné en el proyecto que presenté, aun cuando el estado de Guerrero tiene el índice más alto de desplazados internos en todo el país, resulta inexplicable e inadmisibles que no contemos con los cauces de información necesarios para tomar medidas en beneficio de la población o para elaborar diagnósticos, índices, estadísticas que nos permitan gobernar mejor la situación. Por ello propuse al Congreso local a que, "*en el marco de sus facultades reconozca la gravedad del delito de desplazamiento forzoso que se vive en la entidad, mismo que ha afectado a quienes habitan nuestro estado de manera grave en los últimos años, sin que hasta el día de hoy se tomen las medidas necesarias para ello [...]*", se giren instrucciones para que las Secretarías pertinentes elaboren y hagan público un informe en el que se detalle, por municipio, la situación que se vive en este terreno, dando a conocer las comunidades más afectadas por la comisión de dicho delito.



14. EL USO RACIONAL Y PRUDENTE DE LA FUERZA PÚBLICA

No permitamos que el deseo de servir a uno mismo prospere de nuevo bajo la bella máscara del deseo de servir al bien común

Václav Havel

14.1. Para que haya seguridad

Tal como lo referimos en el proyecto de ley que los diputados de Movimiento Ciudadano presentamos en abril de 2016 acerca del uso de la fuerza pública, Ayotzinapa, Tlatlaya, San Fernando y Nochixtlán son lugares conocidos a nivel nacional e internacional por las atrocidades que allí ocurrieron y han seguido cometándose, porque se han convertido en escenarios de violencia y transgresión, dejando su impronta más dolorosa en la historia reciente del país.

Varias instituciones dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos publicaron recientemente el informe *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México* en el que se precisa que existen fundamentos razonables para considerar que existen actores tanto estatales como no estatales que han cometido crímenes de lesa humanidad en México¹.

El informe sugiere que, si bien es cierto que ha aumentado la violencia, ello se ha debido a la actividad descarada e impune que realizan en esas zonas las bandas del crimen organizado, así como a la fallida estrategia de seguridad del Estado en que se suele recurrir excesivamente al uso indiscriminado y extrajudicial de la fuerza; todo lo anterior ha contribuido en buena medida a la ola de violencia que se ha apoderado de las calles de nuestro país.

14.2. La propuesta de Movimiento Ciudadano

En razón de tan alarmante diagnóstico, los diputados de Movimiento Ciudadano sometimos a la consideración del Pleno del Congreso local, la Iniciativa de *Ley*

¹ Las instituciones que elaboraron el informe son: Open Society Justice Initiative, en colaboración con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC) [Iniciativa para prevenir los abusos en el uso de la fuerza pública en el Estado de Guerrero, presentada por Ricardo Mejía Berdeja, Silvano Blanco Deaquino y Magdalena Camacho Díaz, 17 de octubre de 2016].

para prevenir los abusos en el uso de la fuerza pública en el Estado de Guerrero en la que se retoman los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley; la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley que, a diferencia de la Ley Bala, establece la obligación de los funcionarios encargados de salvaguardar la seguridad pública, de cumplir en todo momento los deberes que les impone la Ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, esto en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

En la Iniciativa que comento se prevé que los cuerpos de seguridad pública *"no emplearán la fuerza, salvo cuando sea estrictamente necesario para mantener la seguridad y el orden o cuando corra peligro la integridad física de las personas"*. En el artículo 17 de dicho proyecto se dispone que la decisión de hacer uso de la fuerza y del armamento de las instituciones policiales, además de la observancia ineludible de los principios reguladores previstos en la Ley, deberá sujetarse a los parámetros de regulación siguiente:

- I. La inevitable necesidad de su uso.
- II. La gravedad de la falta o delito.
- III. El interés superior de salvaguardar la seguridad pública.
- IV. El respeto a los derechos de terceros.
- V. La protección y defensa legítima del o los integrantes.
- VI. El cumplimiento de un deber.

En la *Ley para prevenir los abusos en el uso de la fuerza pública en el Estado de Guerrero* (Capítulo II, artículo 6) se establecen los principios para prevenir el abuso en el uso de la fuerza y armamento oficial de las instituciones policiales, se regirá por los principios siguientes: 1) Legalidad: se refiere al principio que debe regir su acción basada siempre en la legislación vigente y en el estricto respeto de los derechos humanos; 2) Oportunidad: refiriéndose a que las autoridades actúen en el momento inmediato posterior, idóneo para contrarrestar, controlar o repeler una acción de resistencia o agresión; 3) Proporcionalidad: se refiere a que el uso de los recursos de fuerza que aplican los cuerpos de seguridad deben ser adecuados y equiparables en intensidad, duración y magnitud a la amenaza o acto hostil que se enfrentan o intentan repeler; 4) Racionalidad: se refiere a la prudencia con la que debe actuar el agente de las fuerzas públicas, que le permite hacer un juicio de valor para tomar la mejor decisión en su actuar, considerando entre otros elementos, la capacidad del individuo, la resistencia presentada, la magnitud, el riesgo y el nivel de intensidad de la amenaza o del acto hostil que cometió; 5)

Estricta Necesidad: el empleo de la fuerza letal deberá ser el último recurso tras haber agotado todos los medios de disuasión, persuasión y niveles de fuerza disponibles de empleo racionalmente idóneo.

Además, en dicho proyecto hacemos hincapié en que los cuerpos de seguridad solo podrán usar la fuerza cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que razonable, atendiendo a las circunstancias, en orden de mantener la seguridad y prevenir el delito. Asimismo, la ley que se expone precisa que, de acuerdo al principio elemental del Estado soberano sobre el monopolio de la fuerza, el uso de armas de fuego debe considerarse una medida extrema. En atención a esos propósitos, el proyecto señala en una de sus disposiciones que no podrán emplearse armas de fuego como señal de advertencia; ni podrán usarse para controlar o dispersar manifestaciones, como lastimosamente ocurriera el pasado 12 de diciembre de 2011, en donde el uso desmedido de la fuerza cobró la vida de dos estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa al desalojar un bloqueo carretero a la altura del tramo conocido como Parador del Marqués sobre la Autopista del Sol.

Por otra parte, la legislación que se propone establece principios para el uso de la fuerza del Estado que se extiende a las personas que se encuentran recluidas en los centros de reinserción social, señalando al efecto que *"ningún miembro de los cuerpos de seguridad podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"* [Iniciativa de 17 de octubre de 2016].



15. LOS PEQUEÑOS FEUDOS GUERRERENSES

La magnitud que tiene la problemática de la desaparición de personas en México es alarmante. Las cifras y los testimonios que la CIDH ha recogido dan cuenta de secuestros a manos de grupos de delincuencia organizada. Especialmente grave es la información amplia y consistente sobre la existencia de una práctica de desapariciones forzadas a manos de agentes del estado o con la participación, aquiescencia, o tolerancia de las mismas

Informe CIDH, 2015

15.1. ¿Poderes dentro del Estado?

Casi como corolario de lo que hemos dicho hasta aquí, se entiende que ante el fracaso de las policías o de los sistemas de seguridad local y federal surja la necesidad de la autodefensa, haciendo del territorio estatal, como sucede en Tamaulipas, Chihuahua o Sinaloa, pequeños territorios en los que la vida parece estar exenta del orden general de la sociedad.

Es necesario recordar que uno de los pilares del Estado es la soberanía, que tradicionalmente se define como la supremacía del poder estatal en el interior del territorio nacional y la independencia en el terreno supranacional. Por ello, la doctrina constitucional siempre ha reconocido como notas distintivas de la soberanía, en primer término, su exclusividad: "*sólo un Estado puede ejercer su soberanía en su territorio. Personas físicas o instituciones no estatales no pueden asumir los derechos soberanos y competir con el Estado en el ejercicio exclusivo de poderes soberanos, dentro del territorio de tal Estado. La soberanía es suprema. Es legalmente el poder superior último del Estado. Nadie puede asumir una autoridad más alta para ejercer poderes en el territorio nacional*" (Kaiser, s.ed.).

Tal como habíamos mencionado en un apartado anterior, uno de los más graves problemas de gobernabilidad que enfrenta el Estado mexicano en diversas regiones del país es el desarrollo de *pequeños señoríos feudales* que, en una compleja trama de oposiciones, lealtades, clientelismos, controles y enemistades irreconciliables, producen el caos y el miedo.

En ese marco de caos generalizado se han suscitado un sinnúmero de grupos armados: paramilitares, militares, exmilitares, policías y ex policías, compañías de seguridad privada, esbirros, matones, sicarios, policías comunitarias y grupos de autodefensa. En una palabra, hemos regresado a épocas que creíamos superadas, a aquellos tiempos donde la democracia estaba condicionada a la amenaza física. Hablar de Estado de Derecho, como hemos venido haciéndolo en este ensayo, nos lleva a pensar en una sustitución de las armas por las palabras; de la fuerza violenta por los argumentos esgrimidos en los espacios creados para ello, pero parece que hay resistencias a la institucionalización de la violencia, es decir, a asumir que las armas son del uso exclusivo de las fuerzas públicas y que los ciudadanos resolvemos nuestros conflictos mediante razones, argumentos y deliberaciones. Eso es al menos lo que orienta cualquier teoría que se haga del Estado democrático y de Derecho.

15.2. ¿Estado fallido?

En diversos foros en los que he participado y en el Congreso mismo, he llegado a la conclusión de que no existe un Estado de Derecho pleno, es decir, funcional, orgánico, cuyo eje sea la legalidad y que esta situación nos puede llevar a un Estado fallido.

En ese tenor, el 24 de octubre de 2016 los integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano: Silvano Blanco, Magdalena Camacho y quien esto escribe, presentamos Iniciativa con Proyecto de Ley de los Servicios de Seguridad Privada del Estado de Guerrero. De acuerdo con lo previsto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Guerrero, podemos señalar que es responsabilidad primordial del Estado garantizar la seguridad de los ciudadanos. Entonces, resulta inconcuso que esta obligación se extienda a la supervisión y regulación de las actividades de quienes prestan servicios de seguridad privada.

La supervisión a la que se hace referencia tiene por objeto velar por que respeten la Ley y no se excedan ni abusen de su poder en el desempeño de su papel legítimo, esto mediante una regulación completa de los servicios que presten.

Pero la reconstrucción del orden público y la recuperación de los espacios *para la gente* no puede hacerse desde el supuesto del vacío, como si el estado de Guerrero no tuviese una historia, un clima, unos espacios geográficos y, por desgracia, una historia reciente que condiciona y en ocasiones estrangula los espacios por medio de controles internos. Por ello, en la propuesta que presentamos para la legislación en materia de seguridad privada, señalamos la necesidad de ampliar las facultades de la Secretaría de Seguridad Pública. En ese sentido, el proyecto contemplaba un aumento y ajuste de sus facultades, concediéndole, entre otras,

la de controlar, supervisar y vigilar el desarrollo de la seguridad privada en el estado de Guerrero; realizar todas aquellas acciones tendientes a que los servicios de seguridad privada, además de llevarse a cabo con eficiencia y calidad, proporcionen certeza y confianza a los prestatarios; establecer las reglas que deben seguirse para el establecimiento de esas guardias, orientar, organizar y en su caso modificar la prestación de los servicios de seguridad privada conforme a lo prescrito en esta Ley y demás disposiciones aplicables, de acuerdo con las necesidades de la población, determinando e imponiendo las sanciones correspondientes por violaciones a la presente Ley y su reglamento en lo que se refiere a la prestación de los servicios o realización de actividades de seguridad privada.

15.3. Reformas urgentes

Asimismo, debe ser esa Secretaría la encargada de otorgar los permisos, licencias, autorizaciones, constancias de registro, emitir los demás documentos relacionados con la seguridad privada previstos en esta Ley y en las demás disposiciones jurídicas y administrativas aplicables, y de celebrar convenios con las autoridades federales, estatales y municipales competentes, esto con el objeto de establecer lineamientos, acuerdos y sistemas de apoyo mutuo para proveer mejor al interés público relacionado con la prestación de servicios de seguridad privada. Igualmente, se propone en el texto la necesidad de que la Secretaría de Seguridad del Estado sea la encargada de crear y actualizar permanentemente el registro de la seguridad privada que incluya en forma enunciativa los rubros de prestadores de servicios autorizados e instituciones oficiales; personal, vehículos, infraestructura y modalidades de seguridad privada; autorizaciones, licencias, permisos y constancias de registro; sanciones y delitos; accionistas, socios, gestores, representantes, apoderados y mandatarios legales; equipos y sistemas tecnológicos que se utilicen, así como las autorizaciones que se obtengan para su instalación, utilización y demás registros que sean necesarios a juicio de la Secretaría, sin dejar de lado el evaluar, certificar y verificar los servicios y actividades de seguridad privada en el estado de Guerrero; substanciar y resolver los procedimientos administrativos para la caducidad, cancelación, clausura, revocación y suspensión de los permisos, autorizaciones, licencias y constancias de registro cuando proceda conforme a la Ley y las disposiciones reglamentarias. En su caso, debe ser esa Secretaría la que denuncie ante el Ministerio Público cuando tenga conocimiento de la probable comisión de un delito por parte de los miembros de las compañías de seguridad privada.

Otro aspecto que le concierne a la Secretaría de Seguridad es expedir a los elementos operativos y de apoyo la constancia de acreditación de las evaluaciones obligatorias para la prestación del servicio de seguridad privada (cuando

sean certificadas por la Secretaría); atender las quejas y denuncias por presuntas infracciones a la Ley o disposiciones contenidas en otros ordenamientos a través de las unidades administrativas competentes; concertar acuerdos con los prestadores del servicio para la instrumentación de los planes y programas de capacitación y adiestramiento a través de las instituciones educativas o de la Secretaría y cuando le corresponda de manera directa expedir la constancia de certificación en las modalidades de la prestación del servicio de seguridad.

16. EL PERIODISMO AMORDAZADO POR EL CRIMEN

El periodismo es una pasión insaciable que sólo puede digerirse y humanizarse por su confrontación descarada con la realidad. Nadie que no, la haya padecido puede imaginarse esa servidumbre que se alimenta de las imprevisiones de la vida

Gabriel García Márquez, el mejor oficio del mundo

16.1. La difícil tarea de informar e informarse

Otro de los temas que aquejan a la sociedad guerrerense y que, como tantos otros, comparte con la mayor parte de las entidades federativas señaladas como focos de criminalidad, es el de los crímenes cometidos contra los periodistas. Para contribuir a remediar ese problema, que tantas implicaciones tiene, presenté el 14 de marzo de 2016 una propuesta de acuerdo parlamentario basada en la información recopilada por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de violencia contra periodistas, comunicadores y trabajadores de los medios en México, pues a pesar de las reformas constitucionales y legislativas, así como la adopción de medidas para salvaguardar su integridad, como el Mecanismo de Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, aprobado en 2012, el número de crímenes ha aumentado.

La Relatoría de la CIDH constató la grave situación de violencia que padecen periodistas, personas defensoras de derechos humanos, así como comunicadores por el ejercicio de la libertad de expresión, y concluye de manera contundente que este es un *grupo poblacional especialmente vulnerable*.

Tal como lo señalé en la exposición de motivos de la citada propuesta, si nos atenemos a las cifras oficiales, se observa que en 2010 y 2015 "*¡más de 55 periodistas fueron asesinados!*" y la mayor parte de estos crímenes "*¡permanecen en la impunidad!*" Especialmente en los casos donde se desconoce quiénes fueron los autores intelectuales, "*hecho que ha impedido establecer si existe una conexión con la labor informativa de las víctimas*". La información que recabó la Relatoría de la CIDH pone en evidencia que se trata (una vez más) de una situación de enorme gravedad y preocupación, pues siendo que la mayoría de los crímenes han sido

contra los periodistas que cubrían la fuente de criminalidad, contribuyendo de esa manera a señalar, desvelar y evidenciar las fuentes del crimen en sus respectivas localidades, ¿quién se atreverá a denunciar en la prensa los nombres y los grupos que asolan a las ciudades y comunidades? Estamos ante una grave situación porque se está produciendo un fenómeno de occlusión que daña seriamente a la seguridad de los mexicanos.

El informe de la CIDH también hace una revisión exhaustiva "*sobre los casos de desapariciones y ataques contra la vida e integridad de periodistas por parte de agentes estatales y no estatales, prácticas de hostigamiento y amenazas, vigilancia e interceptación de las comunicaciones*".

Si analizamos las cifras que tenemos al alcance de nuestro conocimiento, constatamos que la gravedad del problema que refiere la Relatoría no es en modo alguno exageración. La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE) inició 458 averiguaciones previas de los casos que pueden estar vinculados al ejercicio del periodismo entre el 1º de diciembre de 2012 y el 31 de agosto de 2015. De ese total, se declaró incompetente en 176 y en 53 se inició proceso contra un presunto responsable ante autoridades judiciales. Desde el 2013, cuando se le otorgó la facultad de atracción, esta Fiscalía la ha ejercido en 40 casos. La Comisión ve con preocupación que sea la propia entidad investigativa quien, haciendo uso de diferentes argumentos, se interponga obstáculos a sí misma para asumir la titularidad de la investigación, lo que puede terminar afectando su eficacia.

16.2. Impacto social de la violencia contra periodistas

Para aumentar la gravedad del problema, no se debe pasar por alto que estos crímenes llevan aunada una retahíla de efectos nocivos en todos los niveles. En primer lugar, en el prestigio internacional de México, ya de por sí tan golpeado; en segundo lugar, una merma a la libertad de expresión, a la transparencia y a la veracidad y claridad con que deben conducirse no solo los periodistas, sino todas las entidades encargadas del flujo informativo en la sociedad.

Por estas razones propuse al Congreso del Estado de Guerrero que, con pleno respeto a los órdenes de gobierno y las esferas de competencia, exhortara respetuosamente a la Licenciada Arely Gómez González, entonces Titular de la Procuraduría General de la República, a fin de que "*considerara la implementación de diversas estrategias para el fortalecimiento de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra de la Libertad de Expresión, a fin de que esta amplíe su capacidad y funcionamiento, con la finalidad de atraer los casos de periodistas y personas defensoras de derechos humanos que cumplan los requisitos para la atención de la Fiscalía de manera expedita y con investigaciones exhaustivas y profesionales que lleven a la resolución de los delitos que actualmente agravan a este sector pobla-*

cional. Con este llamado, creo estar dando voz a muchas personas que en este país no están dispuestos a cerrar los canales de comunicación, pues eso sería tanto como asumir que se ha perdido una de las más importantes batallas por la democracia.

Paradójicamente, frente al incremento de prácticas intimidatorias encaminadas al silenciamiento de quienes se atreven a alzar la voz y denunciar públicamente los crímenes perpetrados por la delincuencia organizada, observamos un repunte en los contenidos con una clara apología del delito, lo que ha fomentado que al interior de la estructura social sean más los juicios positivos hacia el narcotráfico y otros crímenes en lugar de los juicios negativos respecto a estas conductas antisociales.



17. ELIMINACIÓN DEL FUERO

El fuero para el gran ladrón, la cárcel para el que roba un pan.

Pablo Neruda

17.1. El fuero en México

La palabra *fuero* proviene de la raíz latina *forum*, que significa 'foro, recinto o plaza pública', haciendo referencia al lugar donde se administraba la justicia. Esta concepción ha mutado a través de los años; el antecedente más antiguo del fuero constitucional nos remonta a la Gran Bretaña del siglo XVII en donde los términos de inmunidad e inviolabilidad parlamentaria, denominados *freedom from speech* y *freedom from arrest*¹ surgen para proteger la libertad personal frente a las acciones judiciales de carácter civil.

Otros antecedentes que reconocen los fueros castrense y eclesiástico, la inviolabilidad y el de la inmunidad parlamentaria se remontan a los textos constitucionales de Estados Unidos de Norteamérica de 1787 y de Francia en 1791. Posteriormente, en 1812 surge la Constitución de Cádiz, la cual retoma esta figura para las Américas particularmente en la Nueva España y de hecho, bajo el régimen del virreinato existió una única y efectiva limitación a esta hegemonía: el juicio de residencia. Los objetivos de este juicio fueron evitar la corrupción y obtener un equilibrio en el nivel de honradez en la administración pública indiana, resguardando el bien de la ciudadanía y de la Corona.

Otro grupo que era privilegiado con prerrogativas específicas fue el clero católico, que estaba exento de la jurisdicción civil puesto que los delitos de los eclesiásticos eran juzgados por tribunales especiales y la milicia, cuyo juzgamiento de los delitos cometidos se realizaban en tribunales castrenses.

A partir de la Independencia de México en 1812 y hasta 1917 los conceptos de inmunidad parlamentaria: fuero, declaración de procedencia y juicio político se han ido regulando y modificando en las diversas leyes y constituciones mexicanas. En México, se marcó un punto de inflexión en la historia luego de la aprensión del Diputado Federal Belisario Domínguez² por subordinados de Huerta, quienes lo asesinaron en Coyoacán en represalia a los discursos que esgrimió en el Congreso

¹ Excepto en los casos de prisión por deudas.

² El 7 de octubre de 1913.

de la Unión en los que llamaba a Victoriano Huerta “tirano y traidor”. Luego de este terrible crimen se reforzó la urgencia de mantener una verdadera inmunidad parlamentaria para mantener el equilibrio entre los poderes del Estado.

Sin embargo, a más de 100 años del asesinato de Belisario Domínguez, muchas cosas han cambiado; hemos obtenido avances significativos en nuestro país, hoy en día contamos con instituciones más sólidas y ya no existe aquel cacicazgo en el que las figuras más poderosas podían asesinar a sus opositores sin tener que enfrentar a la justicia.

Pero no todas han sido historias de éxito, a través del tiempo la figura del fuero se ha pervertido, siendo usada por algunos funcionarios públicos como charola de impunidad para cometer todo tipo de fechorías.

Las perversiones en que han incurrido funcionarios públicos amparados por esta figura han servido para crear espacios propicios para la corrupción, por ejemplo, aquellos que escudasen en la “inmunidad” llevan un estilo de vida muy superior a lo percibido por el ejercicio de sus funciones, resultando incongruente incluso con su declaración patrimonial.

Los actos de corrupción que se han cometido y que han quedado impunes han sido bastantes, a tal punto que pareciera haber una aceptación generalizada para señalar al fuero como sinónimo de impunidad.

17.2. La urgencia de eliminar el fuero

Por diversos medios de comunicación hemos sido testigos de escándalos por tráfico de influencias, uso de bienes del estado para uso personal, desvío de recursos, presuntos vínculos con el narcotráfico y enriquecimiento ilícito, estas son algunas de las acusaciones en contra de las administraciones gubernamentales que llevaron a que en 2013, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), posicionara a Guerrero en el primer lugar en corrupción en manejo de recursos, servidores públicos y trámites.

La encuesta revela que en la entidad la percepción de credibilidad en las instituciones es del 34.3%; el estudio señala además que el 90.1% de los guerrerenses opinó que la corrupción en Guerrero es muy frecuente. Pese a todo ello, a la fecha la impunidad sigue imperando en la entidad, el motivo: el fuero constitucional.

Otro de los grandes problemas que enfrenta la entidad es la escalada de violencia, que de acuerdo con declaraciones del Secretario de Seguridad Pública del Gobierno

del Estado, Pedro Almazán Cervantes, obedece a la presencia del crimen organizado³. Sobre este tópico, Edgardo Buscaglia, director del International Law and Economic Development Center e investigador principal en Derecho y Economía en la Universidad de Columbia en Estados Unidos, ha señalado que el fuero constitucional del que gozan legisladores, gobernadores y otros funcionarios para no ser procesados representa otro problema para la solución del combate al crimen organizado⁴.

El fuero constitucional o inmunidad parlamentaria es una protección que se brinda a ciertos servidores públicos por la naturaleza de su cargo. El dilema comienza cuando las instancias legales permiten proteger al funcionario en casos de faltas a la ley que no se encuentran asociadas con el desempeño de su labor y más bien, son parte de la vida personal del gobernante o funcionario que goza de dicha prerrogativa. Tal es el caso de faltas como ser detenido por conducir en estado de ebriedad, portar insignias oficiales en un vehículo particular para obtener inmunidad o tener un salario determinado y llevar un estilo de vida muy superior a lo percibido, resultando incongruente incluso con la declaración patrimonial del funcionario.

En México y particularmente en Guerrero se han registrado casos en que algunos servidores públicos han hecho un uso abusivo e ilegal del fuero constitucional y lo han utilizado como una herramienta de impunidad para cometer actos de corrupción amparados por los congresos locales, donde la mayoría de los legisladores pertenecen al partido en el poder.

Es claro que para la ciudadanía el fuero se ha convertido en un escudo de protección de políticos corruptos, por consiguiente, hemos planteado delimitar el fuero para cerrarle el espacio a la corrupción; encontrando coincidencia al interior de este Congreso con otras fuerzas políticas e incluso, con el Ejecutivo del Estado, quien ha señalado que el fuero no debe proteger a funcionarios corruptos⁵. Sin embargo, no han sido suficientes para derribar los muros que se han alzado al interior de esta Legislatura que se ha caracterizado por su férreo interés en conservar el fuero constitucional para continuar actuando en completa impunidad.

³ <http://www.sinembargo.mx/26-06-2016/3059393>

⁴ Durante el “Foro Internacional Sobre Personas Desaparecidas en México”, celebrado los días 29, 30 de septiembre y el 1 de octubre de 2015, en la UAM Xochimilco, Ciudad de México.

⁵ Rogelio Agustín. MILENIO. El fuero no debe proteger a funcionarios que cometan abusos. 14 de febrero de 2017 Consultable en: http://www.milenio.com/estados/el_fuero_no_debe_proteger_a_funcionarios-cometan_abusos-_astudillo_0_902910060.html



18. POLICÍAS COMUNITARIAS

18.1. Las policías comunitarias. Una respuesta social frente a la inseguridad

En Guerrero se vive uno de los momentos más complicados por los que ha atravesado en su historia; quienes habitamos el estado hemos sido testigos de una cruel y bizarra realidad, aquí la vida se transita atrapados entre gobiernos corruptos¹ y el crimen organizado².

Esto ha generado el surgimiento de diversos grupos de autoprotección en el Estado, principalmente en las regiones de la Montaña y Costa Chica, conformadas como: Policías Comunitarias. El 15 de octubre de 1995 surgieron las primeras policías comunitarias que, a través de los años, conformarían la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias para combatir la ola de violencia que se presentaba en los caminos de la Montaña y la Costa Chica de Guerrero³.

Este fue el primer gran paso frente al Estado de los pueblos indígenas y afroamericanos, el cual se vio consolidado el 29 de abril de 2014 cuando se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero la *Reforma Constitucional*, por medio de la cual se reconoció en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero las acciones de seguridad y de justicia implementadas por las autoridades de los pueblos indígenas y afroamericanos a través de sus policías comunitarias.

Dicha base constitucional señala a la letra lo siguiente:

Artículo 14. El Estado reconoce y garantiza las acciones de seguridad pública y prevención del delito; de su sistema de faltas, sujetas a su reglamento interno, que no constituyan ilícitos tipificados en el Código Penal del Estado, y que implementen los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, dentro de sus localidades, de

¹ Durante su primer Informe de Gobierno, el Gobernador Héctor Antonio Astudillo Flores reconoció que: “La corrupción y la impunidad son los enemigos a vencer si queremos un Guerrero donde se pueda vivir con dignidad”.

² Según información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) durante 2016 en Guerrero se registraron 2 mil 213 homicidios dolosos en la entidad, casi 10% más en comparación con el registro que se tiene de 2015. Esto llevó al Estado a que ocupara el primer lugar a nivel nacional en asesinatos, y fue colocado en el segundo sitio en incidencia delictiva, después de Colima.

³ Acta de Acuerdo 1995, Constitución de la Policía Comunitaria. Consultable en: http://territoriocomunitario.weebly.com/uploads/2/0/8/5/20854830/acta_de_acuerdo_1995_policia_comunitaria_.pdf

acuerdo a sus prácticas tradicionales, cuyo seguimiento de acción se dará a través de su Policía Comunitaria o Rural, integradas por los miembros de cada comunidad y designados en Asamblea Popular o General, y con sujeción a la Ley de Seguridad Pública y su reglamento interno de esta entidad. Dichas policías tendrán una estrecha vinculación, colaboración y coordinación con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, en lo que hace a su registro, control, supervisión, asesoría, capacitación y evaluación.”

Sin embargo, estos avances alcanzados por los pueblos indígenas y afroamericanos deben ser matizados a la luz de la recomendación 9/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el que se señala que “... *si bien el Sistema Comunitario de Justicia cuenta con reconocimiento legal, no ha permeado un reconocimiento de facto por parte de las autoridades, quienes en ocasiones, por ignorancia o por conveniencia, actúan en contra de sus integrantes desconociendo su autoridad, su jurisdicción y su personalidad jurídica”*.

Es a partir de esta recomendación que al interior de este Congreso se discuta en Comisiones en torno a este mismo precepto constitucional donde existen dos ópticas muy marcadas: la primera, en donde desde una visión colonial y retrograda, se pretende acotar el sistema comunitario y suprimir de la base constitucional la existencia de las policías comunitarias; y la segunda, elaborada desde una perspectiva ciudadanizada, en la que se reconoce tanto al órgano indígena que aplica el derecho, como al derecho mismo, el cual también es indígena, lo que en la práctica se traduciría en una verdadera reivindicación de los pueblos indígenas y afroamericanos, garantizándoles el goce de varios derechos, justificando el trato diferente, pero no discriminatorio con su propio procedimiento especial, con aplicación de normas propias de su cultura, tal y como nos los ha enseñado la CRAC⁴.

En el fondo, para quienes ciegamente defienden la visión del Estado, prevalece una errada visión esencialista de las culturas indígenas y afroamericanas en donde, desde una óptica conservadora se les concibe como entidades inmutables y donde la tradición es sinónimo de arcaísmo y violación de derechos humanos; soslayando el hecho de que se trata de sociedades dinámicas y que han debido transformarse por su misma relación con otras sociedades, lo cual ha impactado también sus sistemas normativos sin que esto signifique dejar de lado su diferencia cultural.

Pese al retroceso que significaría mantener la reforma constitucional desde la visión de Estado, los grupos en el poder se pretenden elevar una vez más para volver a someter a los pueblos indígenas y afroamericanos acotando su autonomía y suprimiendo además, la base constitucional de las policías comunitarias bajo el argumento irracional de que la Constitución solo puede contemplar la organización de los Poderes del Estado.

⁴ La Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) cuenta con su propio sistema de seguridad, justicia y reeducación comunitaria, al cual son sometidos los delincuentes que detienen.

Las excusas esgrimidas por los grupos de poder, para acotar la justicia indígena, son contrarias a toda lógica. Para arribar a esta conclusión es imperante tener presente la definición que diversos autores han aportado para entender la Constitución, así: Para Ferdinand Lassalle la Constitución es el resultado de la suma de los factores reales de poder. Así, lo que debe plasmarse en un régimen constitucional son las aspiraciones de las fuerzas sociales y políticas de un Estado⁵.

Sobre el mismo sentido Andre Hauriou afirma que una Constitución no es solo el texto normativo elaborado por un cuerpo Constituyente, sino una realidad humana, un modo de convivencia social, un proceso de ejercicio de los poderes públicos, según cánones de equilibrio y regularidad⁶.

Como puede advertirse, una Constitución no sería tal si no refleja la realidad política de un Estado, por ende, el desconocer una realidad que ha existido desde 1995 con las primeras policías comunitarias sería tan grave como soslayar un modelo de convivencia social que ha servido para frenar la ola de violencia que está ahogando a los guerrerenses.

Por ende, consideramos urgente rediseñar el marco jurídico constitucional del estado de Guerrero, pero para hacer efectiva la justicia indígena impartida por autoridades propias de cada comunidad bajo su propio procedimiento especial con aplicación de normas propias a sus tradiciones, usos y costumbres, en donde se reconozca una verdadera justicia alternativa y no para acotar el sistema comunitario, mucho menos, para suprimir de la Constitución a las Policías Comunitarias.

Es imprescindible que el Congreso Local reconozca que Guerrero es un estado multicultural que cuenta con distintos tipos de tradiciones, usos y costumbres y, consecuentemente reconozca constitucionalmente el derecho de los pueblos ancestrales para autogobernarse y dotarse de instituciones propias de sus culturas que les permitan no solo proteger y mantenerse, sino integrarse a una sociedad diversa culturalmente.

Por eso, desde el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, nos hemos concentrado en participar de manera proactiva con todos los sectores y fuerzas políticas para que nos sumemos en la defensa del reconocimiento constitucional de las auténticas policías comunitarias que han tenido como origen la autoprotección de los pueblos indígenas y afroamericanos.

⁵ LaSalle, F. Neue Gesammelte Ausgabe, ed. E. Bernstein). Vol. 1, páginas 425-550. Consultable en: http://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand-Que_Es_Una_Constitucion.pdf.

⁶ Hauriou, André. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ediciones Ariel, Barcelona, S.A.



19. RESISTENCIAS AL CAMBIO

Estas reflexiones forman parte de algunas colaboraciones en La Silla Rota, así como de intervenciones en la Cámara de Diputados y en el Congreso de Guerrero, las cuales que han sido revisadas y actualizadas.

19.1. EMPODERAR AL CIUDADANO

México vive hoy una crisis nacional que se manifiesta en una crisis económica, política, social, de seguridad pública; en una crisis humanitaria de afectaciones gravísimas a los derechos humanos y también, en una crisis de moral pública con niveles mayúsculos de corrupción.

Nos gobierna la cleptocracia, el gobierno de los corruptos, la institucionalización de la corrupción como política pública. Esa grave situación es la que padece nuestro país en estos momentos difíciles con un Ejecutivo federal al que se le cuestiona de enriquecimiento ilícito por la adquisición de una propiedad de siete millones de dólares, la llamada Casa Blanca de EPN, cuya versión de que fue adquirida por su esposa con sus ingresos nadie cree, mucho menos cuando aparece en esta operación uno de los grupos empresariales consentidos del régimen priísta-peñista.

El país se desangra en una grave catástrofe humanitaria, en violaciones graves a los derechos humanos y el Presidente Enrique Peña Nieto y su camarilla solo se enfocan en los negocios corruptos y beneficiar a un puñado de empresas que ya hacían negocios con el peñanietismo desde el gobierno del Estado de México.

Es el caso de OHL y las empresas vinculadas a Juan Armando Hinojosa y a Roberto Alcántara, entre otras que aparecen como las que han acaparado grandes contratos en el sexenio. Con la reforma energética pretenden hacer jugosos negocios con las empresas transnacionales donde las comisiones, moches y demás trapacerías alimentarían al grupo en el poder.

No obstante, a pesar de las estrategias y operativos que se han anunciado y desarrollado en materia de seguridad pública, los delincuentes siguen operando con impunidad y las aprehensiones de las cabezas de los grupos delincuenciales solamente han generado reacomodos internos y nuevas disputas por los territorios. Falta una estrategia integral que ataque las conductas delictivas y reconstruya el andamiaje social.

Cuando asumió el gobierno, Peña Nieto pretendió esconder la realidad de la violencia e incluso se presumió la disminución de los delitos. Sin embargo, es un hecho incuestionable que los delitos se han disparado y que siguen su tendencia hacia arriba, sembrando dolor, indignación y desesperanza en millones de mexicanos.

El crimen organizado, vinculado principalmente al tráfico de drogas, al lavado de activos, al tráfico de armas, a la extorsión, a la trata de personas y a los secuestros, entre otros delitos, se ha erigido en un poder criminal que incluso tiene a su servicio a policías municipales y estatales, a gobernantes y a diferentes actores políticos y sociales. Vivimos en un estado feudal donde, con impunidad y cinismo, han asesinado a militares, tal es el caso de lo ocurrido en Sinaloa y Guerrero.

En algunas regiones, municipios y comunidades se han desarrollado zonas consideradas “reductos de impunidad”, donde la presencia del Estado está siendo reemplazada por el poder y la influencia de estos grupos criminales.

La corrupción e infiltración por la delincuencia de los cuerpos de seguridad es otro cáncer que ha socavado la calidad de vida y la tranquilidad de los ciudadanos. La sociedad ya no cree en sus policías.

La violencia y la inseguridad en general afectan al conjunto de nuestra sociedad y deterioran severamente la calidad de vida de los ciudadanos, quienes se sienten atemorizados, acosados y vulnerables ante la amenaza permanente de victimización.

Las nuevas generaciones se han convertido en los blancos predilectos de los criminales que nutren sus filas con la necesidad y las faltas de oportunidades a las que se enfrentan, particularmente, los jóvenes de los estratos más vulnerables de nuestra sociedad, muchos de los cuales acaban siendo reclutados por las organizaciones criminales como halcones o sicarios, convirtiéndose en “carne de cañón” en esta guerra que no cesa, truncando sus vidas.

Ante la crisis de inseguridad que vivimos urge cambiar la estrategia y tomar decisiones. El problema de la inseguridad y la crisis de violencia en Guerrero, por ejemplo, que es el estado más violento del país, no se va a resolver con las mismas políticas, con simulación o por inercia.

Se debe trascender el discurso justificatorio de que la violencia criminal es herencia del pasado. No es válido insistir en ello si no se toman las decisiones correspondientes en el presente, si no se le da prioridad al tema de la seguridad pública aquí y ahora.

Lo importante es que las instituciones, en especial el Ejecutivo estatal, tomen las decisiones que les corresponden y que la mayoría en el Congreso le quite el freno al bloqueo legislativo a diversas iniciativas en la materia que hemos presentado y que se han analizado en esta edición.

Nada es más importante que la seguridad y la protección de la población. Para tal efecto, en Guerrero se deben tomar, como mínimo, las siguientes diez decisiones que hemos señalado y que preciso puntualmente:

1. Nombrar un nuevo Fiscal General del Estado.
2. Eliminar el fuero en Guerrero y dictaminar los procesos de desafuero pendientes en el Congreso, como un mensaje claro de que no hay intocables.
3. Aprobar todos los cambios legislativos que se encuentran congelados por la mayoría priista en el Congreso para elevar las penas por los delitos de extorsión, halconeos y normas relacionadas con la seguridad pública.
4. Depuración, limpieza y certificación total de las policías estatal y municipales.
5. Auditoría y puesta en funcionamiento de todo el sistema de video vigilancia.
6. Enviar al Congreso Federal la iniciativa de legalización del cultivo de la amapola con fines medicinales.
7. Con la participación de las fuerzas federales y estatales emprender las acciones necesarias para la detención inmediata en las diferentes regiones de las cabezas de la delincuencia organizada.
8. Involucrar a la ciudadanía a través de auténticos Consejos Ciudadanos en el diseño y evaluación de las políticas de seguridad pública.
9. Regulación de las policías comunitarias y organismos auxiliares de seguridad pública.
10. Capacitación permanente en el nuevo sistema acusatorio penal de las instancias involucradas en la seguridad pública, administración y procuración de justicia.

Con esas acciones, y otras más que se deben revisar y analizar, se daría un golpe de timón en el combate a la delincuencia. Es tiempo de decisiones.

Frente a la indecisión de las autoridades la sociedad tiene que empoderarse, sacudirse cualquier atadura que le impida ejercer a cabalidad sus derechos y actuar en consecuencia. Si no actuamos ahora, será demasiado tarde.



REFERENCIAS

ANNAN, Kofi. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, Nueva York, ONU, 2004.

ARLAND, Rodolfo Daniel. *Aportes para una política de seguridad ciudadana*. Mendoza, s.ed.

AVILA, Humberto. *Teoría de la seguridad jurídica*. Trad. Laura Criado Sánchez. Cátedra de Cultura Jurídica / Marcial Pons, Madrid, 2012

BAUMAN, Zigmunt. *Miedo líquido*. La sociedad contemporánea y sus temores. Paidós, Barcelona, 2010.

CALISE, Upendra. “The Poppy Plant: Phytochemistry & Farmacology”, *Indo Global Journal of Pharmaceutical Sciences*, 2015; 5 (1), pp. 58-65.

CONVENCIÓN de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, Nueva York, 2004, véase Anexo II.

EL IMPACTO NEGATIVO DEL CONTROL DE DROGAS EN LA SALUD PÚBLICA –la crisis global de dolor evitable, Comisión global de políticas de droga, octubre de 2015.

ESTATUTO DE ROMA DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL, ONU, [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).

EVANS, Peter, “El Estado como problema y como solución”, VV.AA. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado (Jefatura de Gabinete) Buenos Aires, 2007, pp. 17-51.

FERNÁNDEZ PEREIRA, Juan Pablo, *Seguridad humana*. Tesis doctoral Universidad Autónoma de Barcelona, junio de 2005. <http://iidhwebserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca-719b-4b49-95b1-f61a7faa7ab2.pdf>.

FORCED LABOUR AND HUMAN TRAFFICKING. International Labor Office. A Handbook for Labour Inspectors. Suiza. 2008.

GONZÁLEZ CALLEJA, Eduardo (2006) “Sobre el concepto de represión”. Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea No 6, España, 2006. <http://hispanianova.rediris.es/6/dossier/6d022.pdf>

HUMAN RIGHTS WATCH. *Care When There Is No Cure: Ensuring the Right to Palliative Care in Mexico*. Octubre de 2014.

INFORME AYOTZINAPA, *Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), México 2015.

INICIATIVA DE DECRETO *por medio del cual se adiciona el inciso c) al artículo 140 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y se adicionan el inciso a) a la fracción VIII al artículo 24, y un artículo 28 Bis a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Guerrero Número 500.*

KAISER Stefan A. *El ejercicio de la soberanía de los Estados México*, IJ-UNAM, <https://archivos.juridicas.unam.mxdf>

LABRA CRUZ, Cynthia. “Aproximación al modelo de policía comunitaria”, *Revista chilena de derecho y ciencia política*, 1, Vol. 3, N° 1, año 2, Chile, 2011.

LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS Y EL VIH/SIDA cómo la criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global, Comisión Global de Políticas de Droga. junio de 2012

LARENZ, *Metodología de la Ciencia del Derecho* (traducción de Rodríguez Molinero), Barcelona, 1994.

LOZANO ASCENCIO, Carlos. José Luis Piñuel Raigada, Juan Antonio Gaytán Moya *XII Encuentro Latinoamericano de facultades de comunicación social*. FELAFAX / Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2006. “Resumen”.

MORA, Mariana “Ayotzinapa, violencia y el sentido del agravio colectivo”, *Ichan Tecolotl, La casa del Tecolote*, CIESAS, año XXV, enero de 2015, pp. 8-11.

MÜLLER, Markus-Michael. “Community Policing in Latin America: Lessons from

Mexico City” *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 88, abril de 2010, pp. 21-37.

NUSBAUM, Marta. *El cultivo de la humanidad*. Barcelona, Andrés Bello, 2001.

Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Resolución 42/16 de seguimiento de la medida cautelar No. 409 Asunto Estudiantes de la escuela rural “Raúl Isidro Burgos” respecto de México 29 de julio de 2016*.

ORENTLICHER, Diane, Informe E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005.

PÉREZ DE CUELLAR, Javier, “Crimen sin castigo”, *Amnistía Internacional. Informe 1992*. EDAI, Madrid, 1992.

PÉREZ LUÑO, A. E. *La seguridad jurídica*, Barcelona, Ariel, 1991.

PROTOCOLO DE PALERMO. *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, Nueva York, 2004.

QUINTANA, Karla. *¿Superposición de las reparaciones otorgadas por comisiones de la verdad y Tribunales Regionales de Derechos Humanos? Una aproximación a la realidad interamericana*. CNDH, México, 2015.

RAWLS, John. *Liberalismo político*, México, FCE, 1996

REQUEJO PAGÉS, Juan Luis. *Los problemas de la omisión legislativa en la jurisprudencia constitucional*, Ponencia del Tribunal Constitucional de España en la XIV Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos en Vilna, Madrid TC, 2008.

RESOLUCIÓN 47/133, 18 de diciembre de 1992, Asamblea General de la ONU. SEGOB: <http://www.ordenjuridico.gob.mx>

SIERRA, María Teresa. “Respuestas locales a la inseguridad y la violencia en Guerrero: las policías comunitarias y ciudadanas”, *Ichan Tecolotl, La casa del Tecolote*, CIESAS, año XXV, 2015, pp. 5-7

TOCORNAL, Ximena. *Dilemas y desafíos en la prevención del delito y la violencia*, 2008, <https://es.slideshare.net/intereduvido/prevencion-ximena-tocornal>

VARENIK, Robert O. (2005) *Accountability* p.154. Sistema policial de rendición de cuentas. Instituto para la Seguridad y la Democracia AC – Centro de Investigación y Docencia Económicas, México DF, 2005.

VV. AA. “La seguridad jurídica en la capacitación de los jueces hispanoamericanos.” CEJA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Chile) *Congreso Bienal sobre seguridad Jurídica y democracia en Iberoamérica*. Girona, 3, 4 y 5 de junio de 2013

