

NUEVA JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (A)

Caso elaborado por el profesor Felipe González y González, con la colaboración de J. Guillermo Gómez Torres, del Área de Entorno Político y Social del Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa, para servir de base de discusión y no como ilustración de la gestión adecuada o inadecuada de una situación determinada.

La llegada de un nuevo gobierno

“Estamos en un estado muy complejo –expresaba el Procurador de Justicia del Estado de Baja California– en donde hay tráfico de drogas y de indocumentados. Además, en nuestras ciudades hay problemas de adicción. (A nivel nacional) Tijuana está posicionada en el tercer lugar en consumo de anfetaminas y Mexicali en quinto en consumo de enervantes. A esto se suma la guerra que existe con los cárteles (de la droga)”.¹

Rommel Moreno Manjarrez llegó a la Procuraduría de Justicia del Estado, después haber ocupado diversos cargos en la Procuraduría General de la República, en la del Estado y en otras dependencias. Fue propuesto, en una terna, por el gobernador José Guadalupe Osuna Millán, y ratificado por unanimidad en el Congreso Local, conforme al procedimiento establecido que sólo requiere de mayoría calificada.²

El gobernador, Osuna Millán, inició su gestión constitucional el 1 de noviembre de 2007, y en su discurso de toma de posesión ratificó los seis temas fundamentales de su gobierno. En primer término estaba el de “Seguridad y Justicia Integral”, al que seguían los de “Formación para la vida, economía competitiva, desarrollo regional sustentable, bienestar y desarrollo humano, y gobierno al servicio de la gente”.

¹ Mtro. Rommel Moreno Manjarrez, procurador de Justicia del Estado de Baja California, *Zeta*, 3 de junio de 2008.

² Cfr. *La Jornada*, 24 de noviembre de 2007.

Al referirse a la “Seguridad y Justicia Integral”, Osuna Millán expresó que “el asunto más urgente y prioritario para los bajacalifornianos es el combate a la delincuencia, al narcotráfico y al secuestro”.

“Nuestra sociedad no podrá aspirar a un mejor futuro si no logra recuperar la tranquilidad en sus espacios públicos [...] Por ello, vamos a combatir de frente, con carácter y con inteligencia al flagelo social de la violencia [...] Vamos a fortalecer nuestras instituciones encargadas de la seguridad y vamos a impulsar las reformas necesarias para combatir con todo el peso de la ley a los delincuentes. Impulsaremos, por ejemplo, la implementación de juicios orales que permitan un acceso efectivo a la justicia para todos los ciudadanos”.³

El final de la primera década del siglo en México, estaba siendo marcado por una situación de inseguridad pública, gestada por el aumento de la violencia, la criminalidad organizada y el enfrentamiento de cárteles del narcotráfico entre sí y contra las autoridades que los combaten.

Mientras tanto en el país se abría paso a una necesaria reforma penal, para hacer eficaz y expedita en la impartición de justicia, acabar con el rezago judicial y fomentar una cultura de respeto a la ley, de confianza en las instituciones y de promoción de la paz y el orden.

Dando los primeros pasos

En esas condiciones, Rommel Moreno, analizaba los desafíos que se le presentaban al frente de la Procuraduría General de Justicia. Su convicción era que en una sociedad democrática gobernantes y gobernados deben colaborar, y que sólo sobre la base de una auténtica y real participación de la sociedad civil, fundada en la distinción de ámbitos y competencias propias, podría lograrse una mejora sustancial en las tareas relacionadas con la procuración de justicia.

Los objetivos del nuevo Procurador se iban perfilando. Había que modernizar y hacer más eficaz y transparente la procuración de justicia, para ello, se requería de una reestructuración de la dependencia a su cargo, y de un programa de reingeniería a fondo, que pudiera alinear personas, recursos y objetivos.

Se tendrían que definir las medidas de desempeño. Una de ellas debería ser el índice de aprobación de la ciudadanía en general y de las personas que se convierten en actores de los procesos judiciales, en los que interviene la Procuraduría. Había que lograr disminuir sustancialmente la impunidad, elevar la confiabilidad del Ministerio Público y avanzar en la transparencia y la rendición de cuentas, lo cual volvía a plantear el tema de la participación social, el involucramiento de las organizaciones civiles y la manera de estructurar esa vinculación y hacerla efectiva.⁴

La reforma penal

En tanto que se perfilaban los planes y proyectos de la Procuraduría del estado de Baja California, a nivel nacional y en concreto en el Congreso de la Unión, se discutía y finalmente se aprobaba y publicaba, en junio de 2008, la Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, que como iniciativa de ley fue presentada por el Gobierno Federal.

Esta reforma dio origen a lo que se conoce como el nuevo sistema de justicia penal, que puede tener implicaciones muy profundas en la transformación social, cultural, política e incluso económica de

³ Palabras en la toma de protesta al cargo de gobernador constitucional. José Guadalupe Osuna Millán, gobernador del estado de Baja California. Mexicali, B.C., 1 de noviembre de 2007.

⁴ Cfr. Plan estratégico de la procuraduría de justicia del estado de Baja California, 2008-2013. Estrategias y líneas de acción.

México, y que deberá estar plenamente establecida en todos los estados de la República a más tardar en 2016.

Elementos del nuevo sistema de justicia penal

Los elementos del nuevo sistema de justicia penal establecen un nuevo tipo de relación entre autoridad y ciudadanos, fundada en el respeto a los derechos humanos y a una impartición de justicia verdadera y rápida. Una meta muy elevada, que para llevarse a cabo precisa de una nueva filosofía en la justicia penal.

Uno de los criterios torales de la reforma pone la búsqueda de la verdad, en los acontecimientos ocurridos, como la condición *sine qua non* para la impartición de la justicia penal. Presta mayor atención y respeto para las víctimas, al tiempo que establece distintos esquemas para la defensa de los indiciados, y mejora de manera sustantiva y radical la defensoría pública.

La transformación del Ministerio Público

Se trata de pasar de un sistema en el que el indiciado tiene que demostrar que no es culpable, a otro en el que se afirma el principio de inocencia, hasta que se demuestre lo contrario. La reforma busca la transformación del Ministerio Público para poder llegar a ser una fiscalía independiente; faculta a la policía ministerial para hacer las primeras investigaciones y la responsabiliza de su participación; establece métodos precisos para investigar los delitos dando una importancia mayor a la actuación de los peritos, e introduce cambios fundamentales en la presentación, admisión y evaluación de pruebas.

Los juicios orales

La introducción de los juicios orales representa una verdadera transformación estructural. Regula y condiciona la prisión preventiva a fin de evitar injusticias; además, ayuda a formar una sociedad más sana y más pacífica.

La justicia alternativa y restaurativa

Los cambios en los paradigmas jurídicos, llevan también a la creación de nuevos actores en el sistema de justicia penal, como son los jueces de control y garantías, los que vigilan la aplicación de las penas determinadas por las sentencias, y la aparición de procesos de justicia alternativa y restaurativa, que modifican la forma y el contenido de la justicia penal en aras de una convivencia armónica y segura.

Los nuevos principios de la justicia penal

De entre los nuevos principios de la justicia penal, cabe destacar los siguientes: principio de publicidad, por el que los juicios dejan de ser a puerta cerrada y las audiencias se convierten en públicas; el principio de contradicción, que garantiza que el Ministerio Público y la defensa podrán exponer y refutar argumentos, fundamentos y pruebas en igualdad de condiciones; el principio de inmediatez y concentración, que establece que el proceso o juicio penal siempre tendrá que llevarse delante de un juez, y que el procedimiento es continuo y oral, que el ofrecimiento y el desahogo de pruebas se realizará en una sola audiencia, y que el juez debe dictar sentencia de manera pública en presencia de las partes, y en términos comprensibles y, desde luego, justificadas jurídicamente.

Una justicia ágil y fuerte

La reforma trata de despresurizar el sistema del cúmulo de delitos menores o no graves. Pretende que las autoridades se enfoquen a resolver los casos de delitos con altos índices de violencia, los perpetrados por

el crimen organizado o que representan graves amenazas para la vida social. Para éstos se exige la prisión preventiva en cárceles de alta seguridad, se hace constitucional el arraigo, se hacen excepciones al principio de publicidad de los juicios, y se perfecciona el sistema de testigos y actores protegidos.

Los retos del nuevo sistema de justicia penal

Ganar la confianza del ciudadano

El problema de la impunidad e inseguridad pública se ve agravado, porque la gran mayoría de la población, no confía en las policías municipales, estatales o federales. Estas policías suelen actuar con criterios diferentes. Tampoco confían en los agentes del Ministerio Público, ni en los jueces, locales o federales.

Según el documento oficial, Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia, “menos de cinco de cada cien delitos denunciados reciben sentencia en México [...] existe una desconfianza extendida en el aparato de justicia, ya que las instituciones públicas han sido permeadas por la corrupción; los procesos y juicios penales son burocráticos y lentos, escritos en interminables expedientes; y las cárceles son inseguras, no garantizan la reinserción social y son las *universidades del crimen*”.⁵

Los acusados deben seguir el juicio en la cárcel, y cuando el delito no es grave, pueden pagar una fianza para enfrentarlo en libertad. Sin embargo, muchas personas no pueden pagar la fianza, porque no cuentan con los medios para ello. Las diligencias de los juicios ocurren sin que las partes puedan exponer sus argumentos uno frente al otro, y delante del juez. Los juicios son escritos en expedientes inabarcables, se llevan a cabo a puerta cerrada y, en muchas ocasiones, es el secretario, y no el juez, quien realmente conoce el expediente. En la práctica, el acusado se considera culpable y por lo tanto tiene la carga de la prueba para demostrar que es inocente.⁶

Superar el concepto de Estado punitivo

“El Estado mexicano –afirma María Luisa García Serrano– penalizó con exceso y con demasiada amplitud, todo tipo de conductas de los ciudadanos, como una forma de control social”.

García Serrano ha sido agente del Ministerio Público por varios años, y ahora es Directora del Sistema Estatal de Justicia Alternativa en Baja California. Considera que “el sistema de justicia está basado en la idea punitiva del Estado. En una visión positivista del derecho, en donde el objetivo es aplicar la ley al infractor. El agente del Ministerio Público queda encargado de consignar al acusado; no tiene como misión averiguar la verdad. La figura del Ministerio Público es la de un agente que resulta poco humano, es duro e insensible: parece que combate la violencia con la violencia. En tanto que el ofendido queda resentido porque no ve satisfechos sus intereses”.

Un abogado penalista –prefirió permanecer anónimo– comenta acerca de los agentes del Ministerio Público. “Legalmente tienen la obligación de probar el cuerpo de delito, su función es demostrar que el acusado es culpable y por lo tanto su eficacia se medirá en función del número de consignaciones que produzca. Se abusa de la confesión como prueba determinante, sin importar en la práctica la manera en que ésta era obtenida, ni las circunstancias o condiciones en las que se realizaba”.

⁵ Cfr. Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia. Guía de consulta. Gobierno Federal, Cámara de Diputados (LX Legislatura), Cámara de Senadores (LX Legislatura). México, 2008, p. 1.

⁶ “En México los fiscales buscan conseguir el castigo del acusado y no la verdad histórica y jurídica de los hechos para lograr que impere verdaderamente la justicia”, *ibid.*, p. 2.

Mayor responsabilidad y mayor cualificación profesional

Con la reforma penal –afirma María Elena Andrade Ramírez, subprocuradora de Justicia con sede en Mexicali–, “el Ministerio Público es quien debe dirigir la investigación, pero se auxilia con la policía ministerial y los peritos. La policía puede levantar huellas, recoger evidencia, describir circunstancias y hacer pruebas periciales de manera inmediata. La reforma penal confiere más facultades a la policía ministerial para que realmente sea una unidad de investigación en la escena del crimen. Se trata de avanzar a un tipo de policía que desarrolle sus actividades científicamente”.

“El nuevo sistema de justicia penal –continúa expresando María Elena Andrade–, es más flexible, requiere de mayor cualificación profesional, supone el manejo adecuado de técnicas y procedimientos científicos, que permitan esclarecer la verdad de los hechos, mediante la aportación del mayor número posible de evidencias. En esta nueva visión de la justicia penal, la antiguamente reina de las pruebas, o sea la confesión o propia inculpación, pierde terreno en favor de conocer lo que realmente ocurrió”.

Necesidad de la participación ciudadana

La reforma penal para que sea eficaz necesita legitimarse ante el público, por ello el Procurador ha dejado bien claro que “se trata –continúa María Luisa García Serrano– de ciudadanizar la justicia. De hacer participar a los ciudadanos. En el sentido de ser sujetos de los procesos judiciales penales, como seres humanos que son víctimas, ofensores o acusados, y como elementos de la sociedad a los que afectan las conductas delictivas y los conflictos que producen”.

Para la subprocuradora Andrade Ramírez “los delitos siempre suponen un enfrentamiento, una ruptura del orden y un conflicto humano y social. El problema que ha generado el sistema penal tradicional es que se vive en el conflicto, y en cierta forma, del conflicto. No es una justicia que busque solucionar las diferencias y contribuir al establecimiento de la paz”.

El sistema de justicia –en opinión de Jorge Emilio Iruegas Álvarez, consultor técnico de la Procuraduría del Estado– requiere una reforma integral. Si fijáramos magnitudes, en un sentido muy amplio me atrevería a decir que 70% de los cambios deben realizarse en las procuradurías de justicia, en tanto que 20% seguramente corresponde al ámbito de la autoridad judicial, y el 10% restante a un cambio en el papel de la defensoría pública. Pero hay un elemento clave, que aunque no tiene funciones ejecutivas en los procesos, es un elemento determinante de la reforma: la participación de la sociedad civil.

Un proceso total de transformación

La reforma penal –en opinión de Walter Moreno, consultor en desarrollo organizacional– “necesita de un verdadero proceso de reingeniería. Indicadores, mediciones, enfoque al cliente interno y externo, orientación a resultados, pero no a cualquier tipo de resultados, sino a los que se requieren como resultado de la misión. Se requiere el diseño de los espacios de trabajo, en función de los servicios que se van a brindar: satisfacer los intereses de las víctimas, reinsertar al delincuente en la sociedad y generar el valor social que pide la comunidad”.

Iruegas Álvarez insiste en que “hay que diferenciar claramente delincuentes menores y primerizos, de los criminales organizados y de los delincuentes que son real o potencialmente de alta peligrosidad. Hay que establecer un trato justo a los acusados, respetar el principio de que nadie es culpable antes de que se demuestre, y reivindicar los derechos de la sociedad y de los grupos afectados”.

Para Cecilia Navarro Espinoza, directora de Capacitación de la Procuraduría estatal, “el nuevo sistema supone la ciudadanización del proceso de justicia penal. Hay un desconocimiento de las leyes. Hay

desinformación. Si se captura a un presunto delincuente y se le deja en libertad, inmediatamente hay críticas. Hay que distinguir entre flagrancia y denuncia o querrela, que requiere de una auténtica investigación”.

“No dudo –dice Cecilia Navarro– en afirmar que se trata de una gran transformación histórica. Hay que gestar una nueva fiscalía realmente independiente, y eso requiere de mucha capacitación, de una gran infraestructura y de un cambio de actitud. El sistema actual no ha funcionado. Para el éxito de la reforma es fundamental que los funcionarios estén comprometidos con lo que hacen”.

El qué y los cómo

En 2008, el nuevo Procurador sopesaba las bondades de la reforma penal, al tiempo que consideraba la situación del estado de Baja California. Los índices delictivos eran elevados, los secuestros se habían disparado, el robo de autos se había vuelto endémico, aumentaban los problemas de violencia, y el crimen organizado y el narcotráfico se habían vuelto virulentos.

Había en la sociedad circundante quienes pensaban que el cambio debería darse de una vez y en toda la extensión del territorio del Estado. Otros recomendaban una estrategia global, pero con una aplicación escalonada, secuencial y gradual, para ir ganando en experiencia, aprender lecciones de los lugares en donde se comienza, y al mismo tiempo ir generando conocimiento y experiencia, en la medida que se abandona el sistema antiguo y se logra implantar el moderno.

El cambio cultural

Para Rommel Moreno el combate a la violencia, el crimen y la impunidad, eran sin duda metas esenciales que se tienen que conseguir, pero el objetivo último es siempre más grande, más integrador y más trascendente. En sus palabras se trataba “sí, de una reforma estructural, que incluya los procesos y un manejo administrativo profesional y eficiente, pero por encima de todo, es necesario llevar a cabo un cambio cultural, que permita ampliar horizontes, trabajar con un sentido distinto y con una moral de trabajo diferente. Se trata de un cambio administrativo, de un cambio organizacional, cambio estructural pero, por encima de todo, hay que cambiar la mentalidad, rehacer los valores, tener un propósito y sentido de misión”.

“La sociedad bajacaliforniana –continúa el Procurador– quiere vivir en paz, para trabajar y progresar en la elevación del nivel de vida para todos. Ello requiere que los ciudadanos y las organizaciones participen de una forma estructurada y responsable. Las políticas públicas, los programas y las acciones del gobierno y sus autoridades, no pueden resolver los problemas actuando como si fueran elementos externos. Se trata no de trabajar en la sociedad, sino con y para la sociedad”.

Para el Procurador, la reforma supone ir a fondo en la ciudadanía, la transparencia y la rendición de cuentas. Ello le llevaba a pensar en un sistema integral pero abierto, que se funde en la inteligencia y la información, pero que tenga como sentido último, no sólo enfrentar al crimen y a la inseguridad, sino reconstruir el tejido social, para poder hacer de Baja California un destino, es decir, una sociedad en la que caben todos y todos pueden tener oportunidades de mejorar.

En el aspecto cultural, el cambio tiene que ser de paradigmas. La cultura prevaleciente –entendiendo por cultura las categorías con las que se discierne el presente y se proyecta el futuro–, lleva en muchas ocasiones a hacer la apología del delito. Expresiones culturales como los “corridos” en el ámbito de la música, o el proceso de emulación social del tipo de vida de ciertos criminales, pueden llevar a presentar prototipos sociales inaceptables. El crimen aparece así como un medio al alcance de la mano, para conseguir los bienes que la cultura predominante impone: dinero, fama y poder.

Hacia una planeación estratégica integral

Para el Procurador se trata de lograr una administración estratégica en la que todos los procesos de soporte (administración, capacitación, asuntos internos, jurídicos, relaciones públicas) estén alineados, de tal suerte que se orienten a satisfacer las necesidades sociales, las demandas de los ciudadanos, y a generar y fortalecer una cultura de paz y de entendimiento al servicio del desarrollo.

La implementación del nuevo sistema de judicial penal que nació como fruto de la reforma de 2008 a la Constitución de la República, planteaba desafíos inéditos para un estado como Baja California. Había que encontrar el modo de elevar la efectividad del Ministerio Público y mejorar las investigaciones; había que modernizar el sistema de procuración de justicia a través de la mejora del marco jurídico, del diseño, ejecución e implantación de las instancias de justicia alternativa, de justicia restaurativa y de los juicios orales. Y había que hacer todo eso, a la par que se logra aumentar la atención a las víctimas, lograr la reparación del daño cuando es posible, y llevar a cabo los procesos de reingeniería de todas las operaciones de la institución.

Los ejes de la implementación en Baja California

Pensando cómo responder al cúmulo de cuestionamientos a los que debía dar solución, Rommel Moreno, se dispuso a ir perfilando los grandes ejes de lo que tenía que ser el modelo del nuevo sistema de justicia penal en el Estado. A continuación se transcriben algunas ideas acerca de lo que han sido los lineamientos generales del Procurador del Estado, para hacer posible la implementación exitosa de la reforma:

- “El modelo debe plantear todos los elementos que conforman el sistema. Muchos de ellos son claves. Creemos que si uno de los elementos falla, fallará todo el sistema. Por supuesto que hay algunos más importantes que otros, como son los liderazgos, la estructura y la cultura. Un nuevo tipo de liderazgo es requerido. Con esto esperamos que nuestra intención y aportación sea aprovechada por todos los ciudadanos de Baja California”.
- “También creemos que es el momento de detonar la promoción de algunos valores, que como sabemos, son el fundamento de la educación, de un nuevo ingrediente en la cultura gubernamental, para que sea fermento del cultivo de la conciencia social en Baja California. Todas las acciones tienen atrás un valor, y estos nuevos valores creemos que en su momento pueden ser exportados a los otros actores del sistema, y hacer de la Justicia en Baja California, punta de lanza para un cambio cultural, siempre y cuando hagamos de ello una gran sinergia”.
- “Estamos proponiendo un modelo de gestión que fundamenta el nuevo sistema operativo, para que le dé vida y sustento al nuevo sistema de justicia penal en la Procuraduría General de Justicia del Estado. Nos podrán criticar porque consideran que el plan es muy ambicioso, porque según algunos representa un cambio enorme. Frente a esas objeciones queremos hacer patente nuestra posición, la de impulsar la gestión a nuevos derroteros, ya que consideramos de vital importancia este momento en la historia de Baja California. Tenemos que avanzar hacia un nuevo orden. No creo en las medias tintas”.
- “Iniciar un nuevo sistema de justicia penal, es un asunto de Estado, un asunto de orden gubernamental, un asunto de cambio del orden actual de las cosas. El orden operativo, el orden estructural, el orden ético y cultural que envuelve al sistema. Si no lo vemos de esa manera, corremos el grave riesgo de

iniciar un cambio mediocre, de poca trascendencia, que terminará en unos pocos años, en algo que algunos lo etiqueten como más de lo mismo”.⁷

En la mente del Procurador había muchas ideas y también se reproducían los cuestionamientos y las preguntas. ¿Se debería aplicar la reforma en toda su extensión de manera inmediata y en todo el Estado? ¿Habría que considerar las diferencias en las tres poblaciones más importantes del Estado? ¿Se deberían seguir formas de actuar diversas, en función de las variables que existen en cada ciudad? ¿Podría llevarse a cabo una reforma de manera escalonada? ¿Qué significan para la población los juicios orales, los sistemas de justicia alternativa y restaurativa? ¿Cómo habrá que implementarlos y darlos a conocer? ¿Qué significa lograr la participación de la sociedad civil y la involucración de los ciudadanos en la misión, los procesos y las tareas que la Procuraduría debe realizar?

Geoeconómicamente se trata de una región en donde la inmigración, las oportunidades de desarrollo y la frontera con los Estados Unidos hacen de Baja California una tierra de oportunidades. Posee la industria vitivinícola más importante del país. Ofrece condiciones más que favorables para el desarrollo de la industria del cine, la televisión y las filmaciones, en las que ya han participado grandes empresas y productores de Estados Unidos y Europa.

El Mar de Cortés es, y puede ser, uno de los grandes destinos para el turismo nacional y desde luego para los de estados de gran parte del oeste estadounidense. El turismo médico o relacionado con la salud es ya una realidad, y puede atraer cada vez más y más pacientes. Si el proyecto Punta Colonet se cristaliza, podría dotar a la región del centro marítimo multimodal más grande de México y uno de los más importantes del mundo.

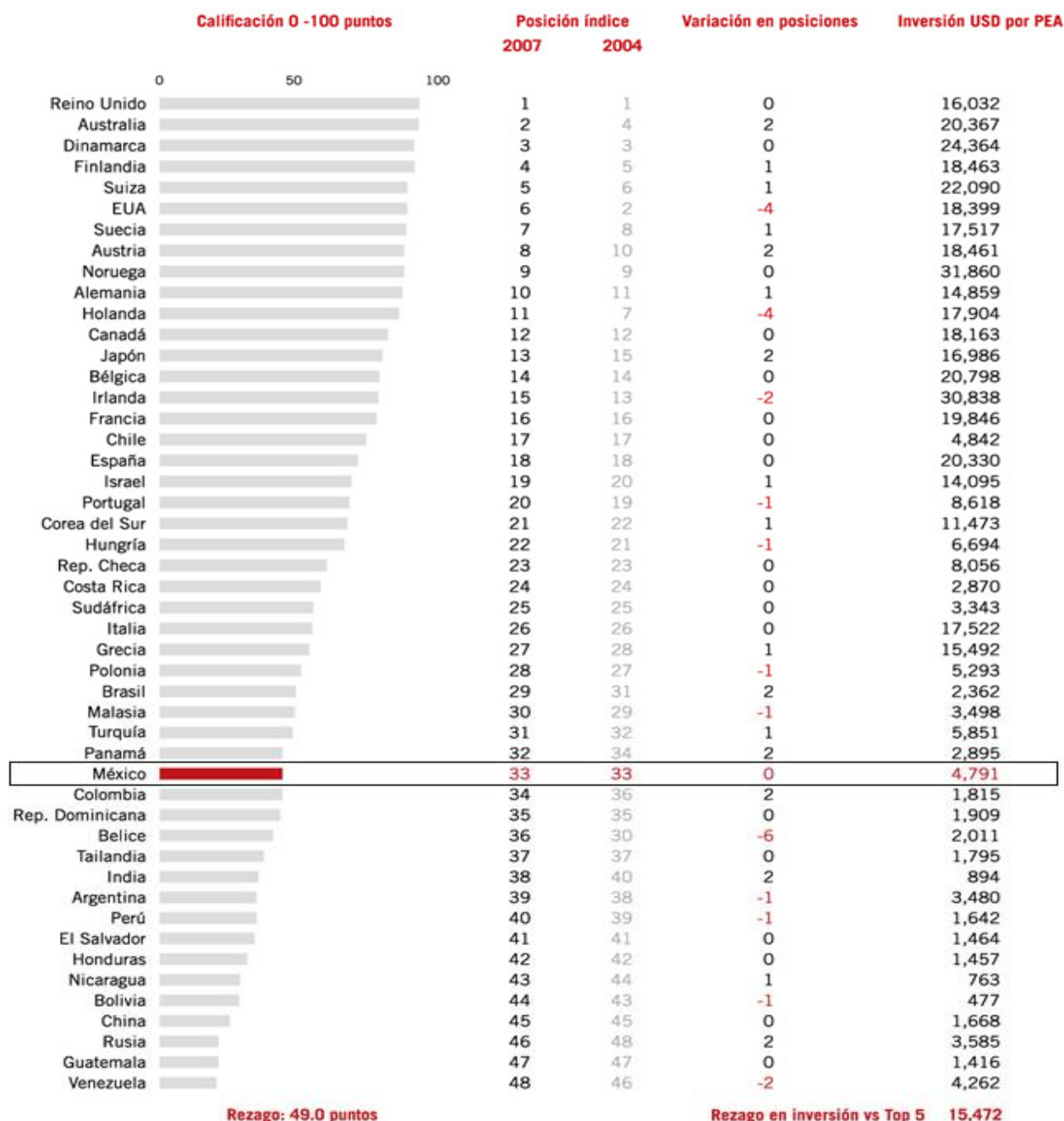
Baja California es y puede seguir siendo un lugar muy atractivo para la inversión extranjera y nacional. Es un lugar de emprendedores y de innovación, pero requiere, para consolidar sus posibilidades, del desarrollo de un sistema jurídico y de justicia que garantice la seguridad, la convivencia y la paz.

⁷ Modelo y sistema de operación e implementación del nuevo sistema de justicia penal en la Procuraduría General de Justicia del estado de Baja California. Mtro. Rommel Moreno Manjarrez, procurador general de justicia del estado de Baja California, Mexicali, B.C., 2009.

ANEXO 1

NUEVA JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (A)

Sistema de derecho confiable y objetivo⁸



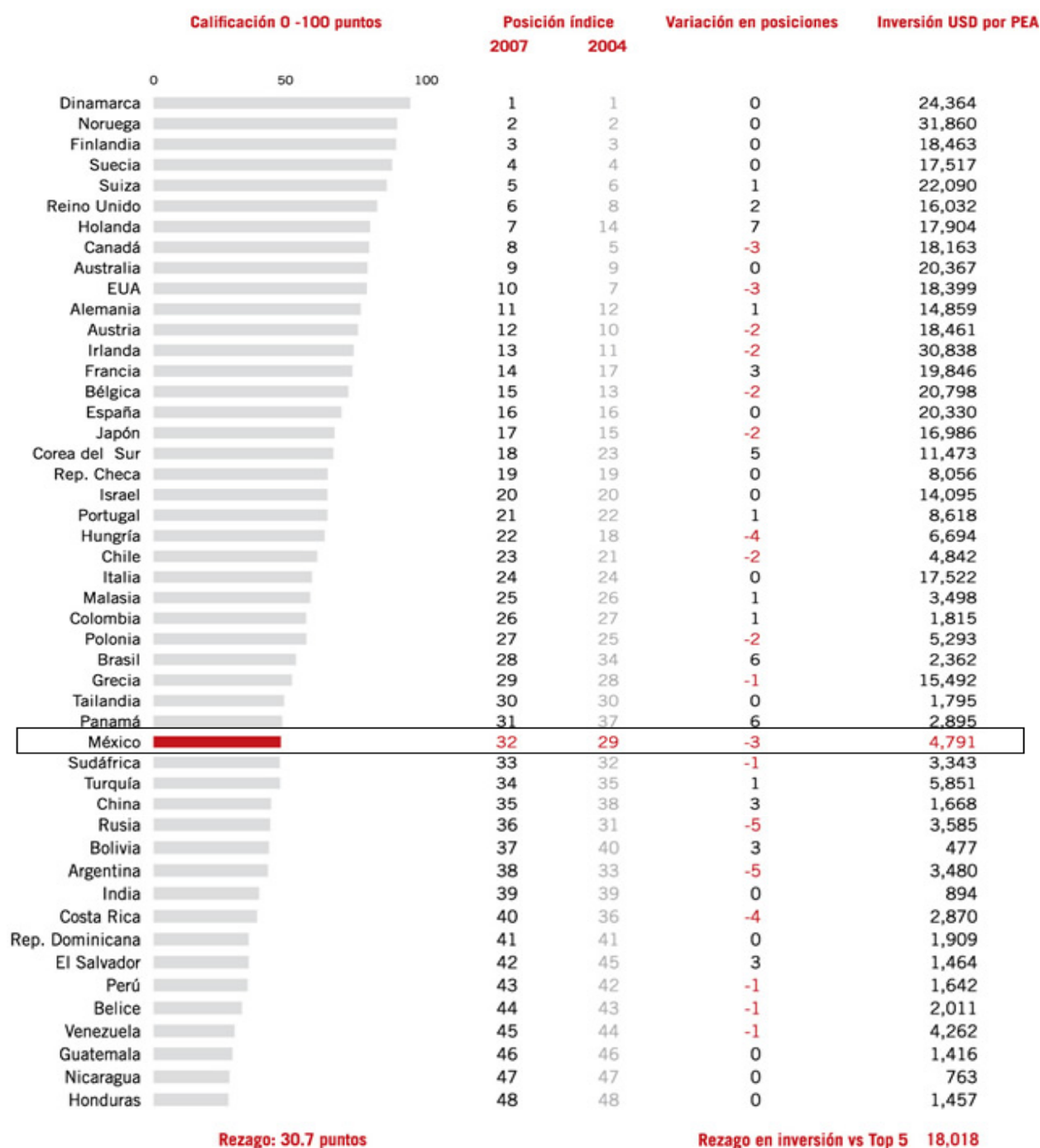
Fuente: Competitividad Internacional 2009: México ante la crisis que cambió al mundo (IMCO).

⁸ Primer subíndice del índice general. Califica la existencia y observancia generalizada de reglas claras y libertades suficientes para un desempeño económico vigoroso y ordenado. Incorpora los principales aspectos de certidumbre jurídica en la interacción libre y equitativa entre individuos, empresas, instituciones y demás participantes en la economía y la sociedad, como base fundamental para incentivar la inversión y la sana competencia. Además de los aspectos que reflejan la calidad y eficiencia del sistema judicial, este subíndice incorpora aspectos fundamentales acerca de la definición clara de los derechos de propiedad (incluida la propiedad intelectual).

ANEXO 2

NUEVA JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (A)

Gobierno eficiente y eficaz⁹



Fuente: Competitividad Internacional 2009: México ante la crisis que cambió al mundo (IMCO).

⁹ Octavo subíndice del índice general. Mide la relación del gobierno con los mercados y cómo afecta de manera directa o indirecta su desempeño a través de: políticas específicas, regulación, esquemas impositivos o niveles de gasto. Este subíndice busca medir el impacto de los gobiernos para promover la competitividad o por el contrario, para limitarla por medio de ciertas barreras impuestas a los mercados.

ANEXO 3
NUEVA JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (A)

Incidencia delictiva por cada 100,000 habitantes

Zona Urbana	Incidencia delictiva*	Índice	Resultado general (de 71 zonas urbanas)	Clasificación general
Valle de México (D.F., Hgo. y Edomex)	24,616.6	25.8	25	Competitivo
Tecate, B. C.	22,110.0	34.0	44	Competitividad media
Tijuana, B. C.	19,383.0	42.8	23	Competitivo
Mexicali, B. C.	19,141.0	43.6	18	Competitivo
Acapulco, Gro.	14,757.0	57.9	48	Competitividad moderada
Mazatlán, Sin.	14,614.0	58.3	33	Competitividad media
Ocotlán, Jal.	14,395.0	59.0	54	Competitividad moderada
Hermosillo, Son.	13,953.0	60.5	30	Competitividad media
Guaymas, Son.	13,953.0	60.5	64	Competitividad baja
Cajeme, Son.	13,953.0	60.5	9	Competitivo

* Estimación a partir de datos utilizados por entidad federativa (2005).

Fuente: Índice de Competitividad Urbana 2007, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

ANEXO 4

NUEVA JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA (A)

Datos estadísticos y generales del estado de Baja California

Estadísticas

- El Estado tiene poco más de 3.1 millones de habitantes (2009).
- La edad promedio de la población es de 23 años y de la PEA de 36 años.
- Tiene cinco municipios: Ensenada, Mexicali (capital), Playas de Rosarito, Tecate y Tijuana.
 - Tijuana y Mexicali son las ciudades más pobladas del Estado con 50% y 30% de la población respectivamente.
- Es la frontera más transitada del mundo.
- Baja California tiene el primer lugar nacional en:
 - Condiciones de ocupación.
 - Tasa de crecimiento del PIB en la frontera norte (1994-2006).
 - Menor desigualdad en distribución del ingreso en México.
 - Economía más abierta del país.
 - Crecimiento de la PEA en la frontera norte.
- Tercer lugar nacional en:
 - Inversión extranjera directa
 - Competitividad
- Cuarto lugar nacional en movimiento portuario de carga.
- Quinto lugar nacional en movimiento aéreo de carga.¹⁰
- Existen 15 instituciones de educación superior, 115 centros de educación para técnicos profesionales y 17 centros de investigación.
- El promedio de escolaridad es de 9 años.
- 3.5% de analfabetismo (el promedio nacional es de 9.6%).

Migración

La inmigración a Baja California está enmarcada en un modelo de migración interna y hacia el exterior, que busca los nuevos centros urbanos dinámicos y conectados con la globalización. Las ciudades de origen envejecen, y aumentan y rejuvenecen la población de destino. La migración a Baja California se seguirá dando por motivos laborales, y aumentará el número de estadounidenses jubilados que se establecen ahí por razones económicas.

De acuerdo a los estudios del Consejo Nacional de Población (CONAPO), Tijuana será la cuarta zona metropolitana más poblada de la República.

Narcotráfico

La historia y origen del narcotráfico en Baja California se remonta a la época del Cártel de Guadalajara.¹¹ La captura de su jefe Miguel Ángel Félix Gallardo (1989), provocó una división. Joaquín Guzmán Loera (El Chapo) fundó el Cártel de Sinaloa en la ciudad de Culiacán. Y los hermanos Arrellano Félix formaron el Cártel de Tijuana (Organización de los Arellano Félix, AFO por sus siglas en inglés).

¹⁰ “Liderazgos Baja California”, Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno de Baja California.

¹¹ El Cártel de Guadalajara fue una banda criminal formada en la década de 1980 por Rafael Caro Quintero y Miguel Ángel Félix Gallardo para transportar heroína y marihuana a los Estados Unidos. Fue uno de los primeros cárteles de droga mexicanos en trabajar con las mafias colombianas de cocaína.

ANEXO 4 (continuación)

Los Arellano son originarios de Sinaloa, sede de algunas importantes organizaciones de contrabandistas y traficantes. Cuando los hermanos mayores llegaron a la edad universitaria, parte de la familia se trasladó a Monterrey. Cuentan los investigadores que fue ahí donde los hermanos comenzaron a hacer sus "negocios". A principios de la década de 1980, los Arellano Félix se mudaron a Tijuana. Desarrollaban tres tipos de actividades: transporte de droga, acciones de vigilancia, y "ajustar cuentas" dentro y fuera de la organización.

El cártel de Tijuana ha mantenido cierta rivalidad con el Cártel de Sinaloa y el Cártel de Juárez. La rivalidad ha sido producto de la competencia por los mercados y corredores de distribución. También se han formado 'federaciones' o 'asociaciones', para mantener y ganar el control de nuevos espacios. El Cártel de Tijuana ha estrechado lazos con el Cártel del Golfo (cuyo brazo armado fueron durante un tiempo con los Zetas), mientras el de Cártel de Juárez lo ha hecho con el Cártel de Sinaloa, dando lugar a la 'La Federación del Narcotráfico'.

Según las autoridades estadounidenses, el flujo de narcóticos de México a los Estados Unidos tiene un valor estimado de \$14 mil millones USD al año (2008). Buena parte de esa mercancía pasa por Tijuana hacia Estados Unidos, que es el mercado de drogas ilícitas más grande del mundo.¹²

Inseguridad

Según la Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), Baja California está considerada como el tercer estado¹³ con mayor inseguridad en el país, tomando en cuenta tres factores: el número de delitos por cada 100 mil habitantes, la proporción de delitos a mano armada y el número de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes.

El periódico *Reforma* publicó, el 5 de Marzo de 2010, el siguiente cuadro que muestra las ejecuciones en Baja California de 2006 a 2010:

Año	Nacional	Baja California	Porcentaje
2006	2,119	163	7.6%
2007	2,275	154	6.7%
2008	5,207	617	11.8%
2009	6,587	320	4.8%
2010	1,937	110	5.6%
Total	18,125	1,364	7.5%

¹² Diversas fuentes en Wikipedia, "Guerra contra el narcotráfico en México"; "Arellano Félix Inc.", BBC Mundo, 10 de junio de 2008; "Tijuana: en la sombra del cartel", BBC Mundo, 22 de septiembre de 2008.

¹³ Según el ICESI, 15% de las personas de 18 años o más han sido víctimas en Baja California (19% en Mexicali y 17% en Tijuana).