



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD^{MR}

**Análisis integral
del secuestro en México**
Cómo entender esta problemática





**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD^{MR}

**Análisis integral
del secuestro en México**
Cómo entender esta problemática

DIRECTOR DE LA OBRA:

Francisco Javier Rivas Rodríguez.

AUTORES:

Doria del Mar Vélez Salas

Manuel Alejandro Vélez Salas

Jairo Alberto López Navarrete

Christian Eduardo Díaz Sosa

Mariana Gabriela Cendejas Jáuregui

Francisco Javier Rivas Rodríguez

José Ángel Fernández Hernández

Oscar Rodríguez Chávez

Vania Pérez Morales

COORDINACIÓN DE PRODUCCIÓN:

Martell Izquierdo

ANÁLISIS INTEGRAL DEL SECUESTRO EN MÉXICO. CÓMO ENTENDER ESTA PROBLEMÁTICA

D.R. © OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD

México, D.F., 2014. www.onc.org.mx

DISEÑO EDITORIAL:

Victor Hugo Amozurrutia Zavala

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD

Boulevard Adolfo López Mateos No. 261, Piso 6,

Col. Los Alpes, Del. Álvaro Obregón, 01010, México, D.F.

ISBN: 978-607-9364-10-6

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este material, por cualquier medio, sin el previo y expreso consentimiento por escrito del Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad.



ÍNDICE

Presentación	6
Introducción	8
Capítulo 1 Claves teóricas y contextuales para entender el secuestro	11
Capítulo 2 Evolución y comportamiento histórico del secuestro en México	41
Capítulo 3 Secuestro de migrantes: un ejercicio de transparencia	103
Capítulo 4 Principales acciones gubernamentales en materia de secuestro	115
Capítulo 5 Administración de justicia: un ejercicio de transparencia y estadística judicial	133
Capítulo 6 Retos del sistema penitenciario en materia de secuestros	141
Conclusiones y recomendaciones generales	154
Nota metodológica	159
Bibliografía	162



PRESENTACIÓN

Día tras día, escuchamos historias o testimonios que nos dan cuenta de lo lesivo que es un secuestro en cualquiera de sus modalidades, no solo para la víctima y sus familiares sino para la sociedad. Ello no solo se debe al dolor y miedo que se genera directamente de la privación ilegal de la libertad sino del papel que desempeña dentro de las redes delincuenciales que se dedican al tráfico de drogas, de armas y de personas. Si ello no basta para calificarlo como un delito grave al que debe dársele la importancia requerida por parte de las autoridades, tomemos en consideración los profundos impactos económicos y políticos en detrimento del Estado de Derecho.

Desde hace muchos años, pareciera que para las autoridades de nuestro país el secuestro es un fenómeno delictivo desconocido o de baja incidencia. Nos atrevemos a afirmar esto porque desde la década de los noventa, las autoridades correspondientes únicamente reaccionan frente a este delito después de que ha sido alzada la voz ciudadana que ha sido afectada por este tipo de criminalidad y violencia. Simplemente hay que mirar atrás y recordar las manifestaciones sociales que desde 1997 le han exigido a los gobiernos que tomen cartas en el asunto. Solo debemos traer a la memoria la Marcha Blanca que recorrió las principales calles de la Ciudad de México hasta llegar al Zócalo capitalino en 2004 o las Caravanas del Movimiento por la Paz con Justicia con Dignidad que visibilizaron a las miles de víctimas de homicidio, secuestro y desapariciones forzadas o involuntarias en las distintas regiones de nuestro país en 2011.

Es cierto y evidente que después de cada una de estas manifestaciones hubo reacciones oficiales por parte de las autoridades que daban a entender que por fin se estaba actuando para garantizar la seguridad ciudadana, la paz y el respeto a los derechos humanos; a partir de la creación de instituciones o del diseño de políticas públicas encaminadas al control, prevención y atención de las víctimas de la delincuencia. Si realizamos una revisión histórica de las acciones gubernamentales en materia de secuestro, podremos observar que después de la marcha se comenzó a apreciar una disminución en los registros de averiguaciones de secuestro que podría atribuirse a la conformación y funcionamiento de un grupo de coordinación interinstitucional antisequestradores que tuvo la capacidad de capturar a algunos de los importantes secuestradores como Daniel Arizmendi, alias “El Mochaorejas”. Evidenciando que por primera vez los ciudadanos comenzamos a incidir en la política pública de seguridad y a tener una interlocución directa incluso con el Presidente de la República.

Esta decisión gubernamental de conformar y capacitar ese grupo, que posteriormente sería parte fundamental de la Agencia Federal de Investigación (AFI), permitiría que de 2004 a 2006 este delito se mantuviera en los niveles mínimos históricos que hasta el momento se han reportado. Sin embargo, ello no se mantuvo en tales dimensiones, por el cambio de las estructuras de las redes del crimen organizado acompañado del viraje de la política de seguridad hacia dicho fenómeno transnacional. Esto tuvo considerables implicaciones en las capacidades institucionales que existían, pues los funcionarios públicos que contaban con capacitación y experiencia en materia de secuestros fueron transferidos a otras áreas de seguridad pública.

La ciudadanía no se mantuvo callada ante este incremento significativo de los secuestros y posteriormente en 2008; las autoridades de los tres órdenes y niveles de gobiernos, los académicos y activistas sociales se reunieron en el Palacio Nacional para signar el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Los 75 compromisos asumidos por los distintos actores sociales versaron sobre temas diversos que apuntaban a la construcción y desarrollo de capacidades para resolver los problemas de seguridad en México. Como era de esperarse el secuestro ocupó un lugar preponderante y entre las acciones comprometidas en esta materia se encuentra la conformación de unidades especializadas en combate al secuestro en cada una de las entidades federativas.

Sin embargo, a casi 6 años de que se signaron estos acuerdos, podemos decir que la mayor parte quedaron como buenos deseos que no pudieron ser concretados por los diversos actores sociales pues se encontraban y encuentran lejanos de la voluntad política de las autoridades de los tres niveles y órdenes de gobierno. Sin embargo, no podemos negar que ese momento fue un momento significativo en materia de seguridad en la historia de México a pesar del corto alcance que llegó a tener frente a la crisis de violencia e inseguridad que no ha aquejado.





De acuerdo con las cifras oficiales disponibles en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), se registraron los peores índices de homicidios dolosos de la historia en 2011. No obstante, este problema que capturó los reflectores por muchos tiempo comenzó a disminuir pero no sucedió lo mismo con un de los delitos de alto impacto más violentos, el secuestro. A partir de marzo de 2013, el número de denuncias de secuestro inicia nuevamente la escalada hasta el grado se registraron los máximos niveles históricos en nuestro país en 2013.

Nuevamente el activismo social fue determinante para lograr una política nacional de combate a este delito gracias a la consolidación de una Comisión Nacional Antisecuestro. En los últimos tres meses la incidencia de denuncias de secuestros del fuero común va a la baja, sin embargo, estamos muy lejos de los niveles que necesitan registrarse para que afirmemos que estamos mejor. Ello se debe a que continúan reportándose niveles que, en conjunto, representan una mayor incidencia de casos de secuestro del fuero común que el año pasado sino que faltan por ser considerados todos aquellos casos que no son denunciados, los secuestros del fuero federal que están vinculados con la delincuencia organizada y los secuestros de migrantes.

Este documento tiene como objetivo explicar a través del análisis estadístico, la revisión documental, entrevistas a expertos, autoridades, activistas sociales, académicos, víctimas, visitas a unidades antisecuestro, visita a penales; lo que ha sucedido en México en los últimos 17 años, por qué no hemos logrado erradicar este fenómeno. Asimismo este estudio apunta hacia la necesidad de aprender de la experiencia internacional pero sobre todo señalar en donde se encuentran algunos de los vacíos y debilidades institucionales que deben atenderse para controlar este delito.

Elaborar este documento requirió de un gran esfuerzo del equipo de investigación del Observatorio Nacional Ciudadano, del apoyo de tantas personas y organizaciones de la sociedad civil. Agradecemos profundamente a todos aquellos cuyo testimonio sirvió para la elaboración de este estudio. En especial, un sentido agradecimiento a Monte Alejandro Rubido, titular de la Comisión Nacional de Seguridad (CNS); Renato Sales Heredia, titular de la Coordinación Nacional Antisecuestro (CNAS); al ex presidente Vicente Fox Quesada; al gobernador de Chihuahua César Duarte; a los funcionarios públicos que nos abrieron las puertas de sus instituciones en Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal y Puebla; así como a Nicandra Castro; Humberto Padgett y René Castillo Charry, experto y asesor internacional en manejo de crisis, secuestros y extorsiones.

En contraste por más que intentamos fue imposible entrevistar al Presidente Enrique Peña Nieto, al personal de la Procuraduría General de la República (PGR), al titular de la Quinta Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), así como visitar a las autoridades de Morelos, Guerrero, Veracruz, Estado de México y Nuevo León. Cabe mencionar que en el marco de esta investigación contactamos a las autoridades de Tamaulipas quienes accedieron a nuestra solicitud de entrevista y visita a las instalaciones de su unidad especializada, sin embargo, por los tiempos disponibles de la procuraduría y de la propia investigación del ONC no fue posible programarla antes del cierre de este estudio. No obstante, los resultados obtenidos serán presentados en la actualización que se publicará de este estudio el próximo año.

Al respecto, le pedimos a las autoridades que tengan presente que nuestras actividades de investigación y vinculación únicamente tienen como objetivo, apoyar la labor y desarrollo institucional de seguridad y justicia con la finalidad de señalar constructivamente fortalezas y áreas de oportunidad para resolver el problema que nos aqueja en estas materias. Por lo tanto, los funcionarios públicos deben recordar que ello implica una postura crítica que únicamente persigue la finalidad de que muy pronto la seguridad ciudadana y la paz sean garantías en nuestro país y no simples expectativas. Queremos enfatizar que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas no son un favor que la autoridad nos concede a los ciudadano, sino una obligación y tarea sustantiva como parte de las funciones que les corresponde ejercer en un Estado democrático.

Por lo tanto, este documento que representa un primer acercamiento a las diversas aristas del secuestro tiene como objetivo que sea un estudio de utilidad para tomadores de decisiones, académicos, organismos intencionales y activistas sociales con la finalidad de que juntemos podamos construir corresponsablemente las condiciones sociales que harán posible la paz y seguridad para cada una de las personas que viva o transite por México.

FRANCISCO RIVAS

Director General

@frarivasCoL





INTRODUCCIÓN

En el ONC estamos conscientes de las múltiples consecuencias generadas por la delincuencia tradicional y organizada, el clima de inseguridad y la impunidad crónica que han afectado las condiciones de vida de los habitantes del país. En virtud de lo anterior, para nosotros cada delito es importante y su análisis debe ser riguroso, balanceado y puntual. Por esta razón, estamos convencidos de que este documento contribuye a comprender con mayor detalle la evolución, dimensiones y alcances del secuestro en México. Estamos convencidos de que los hallazgos contenidos en este documento contribuirán a que los tomadores de decisiones generen estrategias eficientes para reducir la incidencia de este delito en los años venideros. Asimismo, este estudio es una muestra de que las organizaciones de la sociedad civil están generando conocimiento sobre temas de coyuntura nacional que merecen atención pública.

El objetivo de esta investigación es describir la evolución del secuestro como una problemática social y de seguridad pública desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa que brinde a los lectores un panorama amplio, preciso y enriquecedor. En consecuencia, los alcances de este documento requieren contar con una base conceptual sólida desde disciplinas como el derecho, la economía y la sociología, una visión integradora del secuestro en América Latina así como nociones sobre impactos económicos, políticos y psicosociales a fin de contextualizar y analizar las estadísticas delictivas. En el ONC creemos que documentos como este ayudan a mejorar la calidad del diagnóstico de cara a las estrategias implementadas por el gobierno pues se incorporaron las posiciones de funcionarios, ex funcionarios, académicos, periodistas e integrantes de la sociedad civil.

El contenido de este documento está estructurado en seis apartados: en el primer capítulo se plantean las bases teóricas y conceptuales de los delitos de privación ilegal de la libertad, las modalidades del secuestro, la estructura organizacional de una banda de secuestradores, un análisis comparativo de este delito en América Latina, una clasificación de las consecuencias que se derivan de la comisión del secuestro, entre otros.





En el segundo capítulo se presenta el análisis estadístico de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) desde 1997 hasta abril de 2014 en lo referente a las denuncias de secuestro del fuero común y el análisis de víctimas el cual solamente comprende el primer cuatrimestre de 2014. También se abordan los datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), en específico, los de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 (ENVIPE). Por último, se aborda por primera vez las averiguaciones previas iniciadas a nivel federal de este delito gracias a una solicitud de información realizada a la Procuraduría General de la República (PGR).

En el cuarto capítulo se abordan las acciones implementadas para reducir la incidencia de este delito desde una perspectiva histórica y se examina el marco jurídico en materia de secuestro. En el quinto capítulo se presenta un breve análisis de la procuración e impartición de justicia a nivel estatal a partir de solicitudes de información realizadas con anterioridad y de las estadísticas judiciales disponibles en el INEGI. La sexta sección aborda estadísticas sobre el sistema penitenciario y en particular se hace hincapié en que algunas entidades no están cumpliendo con la norma de contar con algún tipo de equipo bloqueador de señales en los penales o bien que esta información está clasificada como reservada.

La relevancia de este documento radica en que este delito llegó a su máximo histórico en octubre de 2013 y la tendencia se encuentra aún al alza según los datos de las denuncias reportadas por las procuradurías estatales al SESNSP. También este documento es relevante si consideramos las casi 7 mil averiguaciones previas iniciadas por secuestro del fuero federal entre 2006 y abril de 2014. Por otro lado, un dato preocupante es que entre 2012 y 2013 los tribunales de Tamaulipas solamente emitieron 9 sentencias condenatorias por este delito cuando en la entidad se denunciaron por lo menos 334 casos de secuestro. No menos importante, es la alta correlación encontrada entre los ingresos a centros penitenciarios de adolescentes por el delito de secuestro y las denuncias por entidad, ya que muestra una arista poco conocida de este delito. Asimismo, es de particular interés que solamente dos entidades hayan declarado contar con equipo bloqueador de señal en todos sus penales pese a que se trata de una norma que deben cumplir para su debida operación. Esta evidencia refleja que hasta el momento las autoridades federales, estatales y locales no han dado los resultados necesarios en esta materia tanto en términos de procuración e impartición de justicia como en la generación de oportunidades para los jóvenes como parte de una política de prevención del delito.



AGRADECIMIENTOS

Hacemos un atento y sentido agradecimiento a Alejandro Martí, María Elena Morera, Josefina Ricaño, Isabel Wallace, así como a Nicandra Castro, René Castillo Charry, Rubén Figueroa, Humberto Padgett, así como a las víctimas de este delito por brindarnos tanto su conocimiento como su tiempo para permitirnos tener una mirada complementaria sobre este complejo fenómeno de seguridad ciudadana.

Asimismo queremos extenderle este agradecimiento a las autoridades que nos compartieron su experiencia al atender este ilícito como el ex presidente Vicente Fox; el gobernador de Chihuahua César Duarte; Monte Alejandro Rubido, titular de la Comisión Nacional de Seguridad; Renato Sales Heredia, titular de la Coordinación Nacional Antisecuestro; a los procuradores y titulares de las unidades antisecuestro de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal y Puebla.

Gracias a todas aquellas personas y funcionarios públicos sin cuyo testimonio este estudio no hubiera sido posible.

Atentamente,

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

Claves teóricas
y contextuales
para entender el
secuestro

CAPÍTULO

1



CAPÍTULO 1. CLAVES TEÓRICAS Y CONTEXTUALES PARA ENTENDER EL SECUESTRO

La delincuencia se ha constituido como un fenómeno social en extremo preocupante en distintas regiones del mundo, al grado que ha significado el detrimento de la seguridad ciudadana y humana de las personas debido a la violencia con la que son cometidos algunos delitos, así como a las violaciones de derechos humanos que implican. Bajo esta perspectiva, es fundamental destacar el lugar preponderante que ha ocupado el secuestro, puesto que se trata de un tipo de criminalidad que conjuga el ejercicio de distintos tipos de violencia que generan impactos de diversa índole a corto, mediano y largo plazo; no solo en la víctima, en el victimario y sus círculos cercanos sino a nivel social-comunitario de un país. Lamentablemente esta situación ha sido muy evidente en diversos países latinoamericanos entre los que se encuentra México y Colombia, en los cuales incluso se han padecido notables ciclos de falta de seguridad y violencia criminal ligados al secuestro.

Para comprender el secuestro, creemos que no basta con conocer el significado de su concepto, el cual desde su origen etimológico (*sequestrare*) nos refiere a la retención indebida de una persona para exigir dinero por su rescate o para otros fines, puesto que se estaría simplificando indebidamente este fenómeno criminológico y jurídico. Por esta razón, en el ONC consideramos necesario brindar un mínimo marco teórico y contextual que permita visibilizar la complejidad del secuestro. Al respecto, podemos mencionar que esta se puede atribuir a diversos factores entre los que se encuentra la evolución histórica de su definición en el marco de los posibles tipos de privaciones ilegales de la libertad, pues el secuestro es un delito que de acuerdo con algunos especialistas como el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Góngora Pimentel (2005), “es válido afirmar que no se trata de un fenómeno propio ni mucho menos exclusivo de un región, nación o tiempo determinados, sino por el contrario, en las antiguas tribus vikingas, en las célticas y en las germanas entre otras, realizaban una actividad similar al secuestro o raptó de personas, generalmente de mujeres o bienes para obtener sus propósitos” (p.1).

Aunado a ello, sobre la complejidad del secuestro es preciso considerar los diversos grados de afectación de los bienes jurídicos tutelados, la naturaleza pluriofensiva de este delito, así como sus distintas modalidades que pueden depender tanto del tipo de víctima como de victimario, del grado de planeación y de los fines perseguidos. En este sentido, no debe de olvidarse que se trata de un ilícito que puede derivarse de las acciones de la delincuencia tradicional, del crimen organizado y de grupos políticos radicales; lo cual amplía el espectro de los múltiples impactos o consecuencias que conlleva la comisión de secuestros en un país o región. Al igual que en el caso de la extorsión, en el ONC creemos que para analizar el secuestro es necesario contar con una perspectiva regional pues se trata de un delito en el cual las fronteras geográficas no son del todo determinantes y, en cierta forma, juegan un papel importante en ciertos secuestros como en el caso de aquellos cometidos contra migrantes. Por dicha cuestión, presentaremos de manera general lo que ha sucedido en América Latina en relación con este ilícito.

Contar con este breve marco teórico y contextual nos permitirá identificar aspectos estratégicos que no deben pasar inadvertidos al momento de abordar el caso mexicano, para caracterizar más adecuadamente la comisión de secuestros y las implicaciones de los mismos. Esto reviste una tarea de suma importancia ante los históricos niveles de secuestro que tenemos registrados oficialmente en México, pues en el ONC creemos que solo mediante el conocimiento profundo de este delito podremos generar las políticas públicas para desincentivarlo, prevenirlo y controlarlo.

1. Aproximación conceptual al secuestro

Durante los últimos años se ha vuelto recurrente la referencia al secuestro como una de las problemáticas de seguridad pública más preocupantes no solo en México sino en diversos países de América Latina, Europa, África y Asia. Ante ello cabe preguntarnos qué se entiende por secuestro respecto a las diversas privaciones ilegales de la libertad que pueden ser cometidas y la evolución de estas conductas delictivas. Quizás podría parecer una tarea sencilla y carente de sentido, sin embargo, debe tomarse en cuenta que se trata de un fenómeno criminológico y jurídico que se ha transformado conforme a la evolución de la propia sociedad mediante sus usos y costumbres. Al respecto, Parés Hipólito (2007)¹ ha señalado que desde su





aparición, “se le ha designado de diversas formas: detención arbitraria, plagio, privación ilegal de la libertad, detención ilegal, secuestro extorsivo, robo de personas, rapto, desaparición forzada, provocándose así, una generalizada confusión semántica” (p. 31).

Un claro ejemplo de ello, es que hasta hace unos años solía emplearse indistintamente los términos de plagio y secuestro en diversos ordenamientos jurídicos latinoamericanos; en el caso de México, se puede observar esta sinonimia de vocablos en el Código Penal de 1931. Por lo tanto, ¿qué debemos entender por secuestro? En este primer acercamiento conceptual, no haremos referencia a la doctrina jurídica ni al marco normativo que priva en esta materia en nuestro país², sino que optamos por aproximarnos a este tipo de criminalidad de una manera más general mediante una perspectiva sociológica. Con esta finalidad, consideramos pertinente partir de la identificación del secuestro como una práctica delictiva extremadamente violenta que consiste en la sustracción, aprehensión o retención de un persona con el objetivo de conseguir a cambio un beneficio económico, político o de cualquier otra índole. Por lo tanto, la esencia mínima de este tipo de criminalidad radica en su estructura.

“La estructura del secuestro es alguien que es separado de su entorno o le impides el libre tránsito”.

Especialista y ex funcionario público

En el ONC creemos que es apropiado comenzar a aproximarnos así a este delito de alto impacto, porque podremos apreciar las particularidades que convierten a esta conducta delictiva en un fenómeno mucho más complejo que la simple privación ilegal de la libertad y el posible daño patrimonial. Esto se debe a que puede considerarse que representa un rompimiento de la normalidad social que denota la fragilidad del Estado, ya que evidencia las faltas institucionales que han hecho posible la vulneración de múltiples derechos humanos de las personas que se convierten directa o indirectamente en víctimas de este ilícito. Además vale la pena recordar que de acuerdo con algunos especialistas, se trata de “un tipo de criminalidad esencialmente económica, resultado de la paulatina mercantilización de la vida cotidiana”(INSYDE, 2006, p.1)

Esto cobra mayor relevancia si consideramos todo lo que implica la comisión eficiente de este delito ya sea para la delincuencia tradicional, organizada o grupos políticos radicales. Ello se debe a que se trata de un tipo de criminalidad que, en muchas ocasiones, requiere de estructuras constituidas por más de dos personas y de que exista toda una ruta crítica de planeación en la que cada uno de los involucrados desempeña un rol específico. Para ello, retomaremos el planteamiento de René Jiménez Ornelas³, quien refiere que usualmente quienes se dedican a este delito desarrollan una vida aparentemente ordinaria con un ingreso constante proveniente de un trabajo honesto y establecido en el marco de la legalidad. Por lo tanto, ¿qué determina que alguien opte por cometer secuestros?

La respuesta a esta pregunta puede tener múltiples aristas y cada una de ellas amerita un estudio focalizado *per se*. Sin embargo, para fines generales de estudio retomaremos el planteamiento de Irma Arriagada (2001), quien considera que entre las causas más directas de la inseguridad “se encuentra el aumento de la violencia de diversos tipos [...] y su expresión en la inseguridad creciente de la vida cotidiana de los ciudadanos [...] En la medida en que los grupos interiorizan patrones de comportamiento que no obedecen a las normas legales y sociales, la sociedad se expone cada vez más al uso de la violencia como una forma de resolver conflictos y obtener recursos” (p. 1). Tomando como punto de partida este argumento comenzamos a abordar las diversas modalidades de secuestro, la diferenciación de este delito de cara a otros tipos de privaciones ilegales de la libertad, la posible estructura organizacional de una banda de secuestradores y las probables fases o etapas por las que atraviesa la víctima de este delito.

.....
¹ María de Jesús Parés Hipólito es Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la Benemérita Universidad Autónoma del Estado de Puebla.

² El concepto del secuestro considerado en el marco normativo existente en nuestro país, es decir, en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicano será abordado de manera particular en el Capítulo 3 de este estudio en el marco de las acciones que han sido llevadas a cabo para atender este ilícito a nivel nacional y estatal.

³ René Jiménez Ornelas es investigador titular de Investigaciones Sociales de la UNAM y Coordinador de Unidad de Análisis sobre Violencia Social y especialista en seguridad.

.....



A. Modalidades de secuestro

Dada la evolución del secuestro a nivel internacional, los especialistas consideran que existen diversas modalidades que pueden diferenciarse a partir del tipo de víctima, del tipo de sujetos activos, del fin perseguido mediante este delito y de la duración del mismo entre otros factores. Con ello en mente, abordaremos la clasificación del secuestro de acuerdo con los planteamientos de René Jiménez Ornelas, Genaro Góngora Pimentel, María de Jesús Parés Hipólito, Manuel Carrión Tizcareño y Gilberto Martiñón Cano. A partir de esta revisión teórica podremos identificar las múltiples perspectivas en torno a los tipos de secuestro, pues pese a que hay una coincidencia en cuanto a las clasificaciones generales de esta conducta existe cierta disparidad de criterios que deben tomarse en cuenta para comprender la naturaleza propia del secuestro a la luz del bien jurídico tutelado, la libertad.

I. Secuestro extorsivo

La heterogeneidad mencionada podrá comenzar a ser apreciada, simplemente al momento de aproximarnos a uno de los secuestros más reconocidos, el extorsivo. Respecto a esta modalidad, vale la pena recordar que Góngora Pimentel señala que propiamente representa una característica común del secuestro *per se*, dado que:

implica el hecho de que se obtenga un beneficio ilegal con motivo de la liberación de la víctima, por lo que el que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona con el propósito de exigir por su libertad algún provecho, o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político, está cometiendo un secuestro extorsivo. (Góngora, 2004, pp. 50-51).

No obstante, Góngora Pimentel y Jiménez Ornelas destacan dos subcategorías específicas de esta modalidad: el secuestro económico y el político. El primero de ellos se define como la sustracción, retención u ocultamiento de una persona que se lleva a cabo con la finalidad de obtener considerables ganancias económicas mediante la exigencia de un pago a cambio de la liberación de la víctima que es mantenida ilegalmente en cautiverio. Otros rasgos que caracterizan a este tipo de secuestro están estrechamente ligados al comportamiento y acciones de los sujetos activos correspondientes.

Bajo esta perspectiva, podemos enlistar el hecho que quienes generalmente cometen este tipo de secuestro son grupos delincuenciales que optan por utilizar identidades o identificaciones apócrifas con el fin de mantenerse en el anonimato. Esto se debe a que únicamente tienen como objetivo conseguir la ganancia económica esperada y no obtener cierto tipo de publicidad. Para alcanzar la finalidad referida, cada uno de los integrantes de estas bandas desempeñan funciones muy específicas entre las cuales sobresale la investigación exhaustiva y selección de la víctima. Esta actividad es de extrema relevancia pues a partir de ellos se derivan elementos estratégicos que suelen ser empleados por los secuestradores durante la negociación con los familiares de la víctima, por ende, ello se encuentra estrechamente vinculado con el bienestar y supervivencia de la víctima que está en cautiverio. Algunos especialistas han señalado que justamente en esta etapa en la que la víctima se encuentra experimentando física y psicológicamente la pérdida de su libertad y el menoscabo de su dignidad; en los integrantes de las bandas de secuestrados que se encargan de vigilarla, mantenerla y cuidarla recae la construcción de la prueba de supervivencia.

Adicionalmente, sobre el secuestro extorsivo económico se debe tener presente el uso que las bandas de secuestradores le suelen dar al dinero obtenido por la comisión exitosa de este delito. Ello es importante debido a que posibilita que este ilícito continúe representando un negocio bastante rentable para los sujetos activos, dado que un porcentaje de ese dinero usualmente es asignado para la planeación de otros secuestros, para actos de corrupción que les permiten permanecer en la impunidad y para el uso personal que cada uno de los secuestradores quiera darle. Bajo esta perspectiva, podríamos decir que un secuestro exitoso se encuentra positivamente correlacionado con la probabilidad de éxito del siguiente secuestro.





En relación con el secuestro extorsivo político, Carrión Tizcareño (2006) lo define como aquel que es cometido por grupos subversivos radicales o guerrilleros con la finalidad de “que se haga o deje de hacer algo, al igual que obtener algún provecho o demanda específicos; es decir, aquí se exige la acción u omisión de ciertas políticas gubernamentales (abolición de medidas, adquisición de armas, liberación de ciertas personas que cumplen una condena, etc.)” (p. 59). Debido a estas características podemos señalar que a diferencia del secuestro extorsivo económico esta modalidad si busca cierto tipo de publicidad para alcanzar sus fines, a tal grado que normalmente a través de la comisión sistemática de este delito se pretende atemorizar a la sociedad con el fin de evidenciar el poder y fuerza del grupo correspondiente.

Otro rasgo importante de este tipo de secuestro radica en que en algunas ocasiones este lleva a cabo “con el fin de allegarse fondos destinados a fortalecer una causa política” (Góngora, 2004, p. 56). Esta posibilidad hace que en caso de solicitarse el pago de algún rescate a cambio de la liberación de la víctima, la cantidad exigida sea considerablemente grande debido a que ello les permite continuar financiando sus actividades proselitistas, así como la adquisición de equipamiento y medios de subsistencia.

En relación con las dos modalidades de secuestro extorsivo, económico y político, vale la pena recordar lo expuesto por Rodanthi Tzanelli⁴, quien refiere dos factores importantes: la economía se encuentra involucrada de una u otra forma en cada uno de estos tipos de secuestro y que las condiciones en que se encuentre y se mantenga a la víctima es importante para alcanzar la finalidad perseguida. Respecto a ello, Mark Turner⁵ ha mencionado que no tiene certeza sobre la rigidez de los límites entre estas modalidades porque cada caso es variable y único en cuanto a sus características y tipificación. Ello responde a que el espectro económico y político interactúan y son transversales todo el tiempo, ya que potencialmente, la política forma parte de cualquier tipo de secuestro, sea cual sea la motivación que persiguen los secuestradores (Tzanelli, 2006, p. 932)

II. Secuestro simple

Una más de las modalidades de secuestro que ha sido considerada por diversos especialistas es aquella denominada como simple. Esta consiste en la sustracción, retención u ocultamiento de una persona con fines completamente distintos a la exigencia y cobro de un rescate. Jiménez Ornelas plantea que este tipo de secuestro presenta dos subcategorías, raptó y simple. Respecto al raptó menciona que es aquel que suele ser ejecutado por familiares sobre todo cuando se trata de menores de edad y, aunado a ello, Parés Hipólito menciona que en otro tipo de casos suele estar ligada con cuestiones emocionales o sexuales derivadas de relaciones afectivas. Sobre la consideración del raptó como una modalidad de secuestro, Martiñon Cano señala que no comparte dicho criterio debido a que el fin perseguido mediante este acto es muy distinto al que se persigue mediante un secuestro.

En relación con la otra subcategoría referida por Jiménez Ornelas, el secuestro simple, debemos recordar que este persigue fines completamente distintos a los extorsivos. Debido a ello, la liberación de la víctima depende estrictamente del cumplimiento de las exigencias, que en la mayoría de los casos se solicita la realización de alguna actividad. Góngora Pimentel refiere que en este tipo de secuestro no suele causar daño alguno a la víctima.

III. Secuestro tradicional o profesional

A la sustracción, retención u ocultamiento de una persona con alto potencial económico con la finalidad de obtener un rescate a cambio de la liberación de la víctima se le considera como secuestro tradicional o profesional. Ante esta descripción general es pertinente y válido preguntarse sobre las diferencias estratégicas entre este y el secuestro extorsivo, las cuales radican especialmente en las características de los sujetos activos y de las víctimas. Al respecto, los especialistas han referido que este es ejecutado por grupos delincuenciales con amplia experiencia, cuentan con varias casas de seguridad y suelen estar integrados por varias personas que se encuentran bien organizados al grado que para cometer exitosamente el secuestro actúan conforme a una planeación adecuadamente diseñada.

⁴La Dra. Rodanthi Tzanelli es profesora asociada en Sociología Cultural de la Universidad de Leeds

⁵Mark Turner es Profesor de Administración en Canberra.





La planeación estratégica del secuestro es fundamental, puesto que la víctima seleccionada por el grupo delincencial suele ser un empresario, un alto ejecutivo de alguna empresa, un político o bien un familiar de cualquiera de ellos. Esta selección no es resultado del azar sino que es una decisión racional pues toman en cuenta la capacidad económica de la víctima, así como su importancia en la sociedad para maximizar sus ganancias mediante el cobro del rescate. Para encontrar a la víctima ideal, el grupo delincencial suele investigarla exhaustivamente a fin de poder contar con la mayor cantidad posible de información personal para identificar el momento y lugar idóneo para privarla ilegalmente de su libertad. Góngora Pimentel enfatiza la importancia de que la víctima sea alguien con alto potencial económico, ya que del dinero obtenido dependerá el sostenimiento y manutención de cada uno de los integrantes de la banda de secuestradores. Asimismo destaca que no debe perderse de vista que para los sujetos activos, este delito significa una gran inversión.

IV. Secuestro exprés

Esta modalidad de secuestro que consiste en la sustracción, retención u ocultamiento de una persona por un breve periodo que oscila entre ocho y doce horas a cambio de un beneficio económico. Cabe mencionar que se trata de un tipo de secuestro que se derivó de aquellos cometidos por las grandes bandas de secuestradores, es decir, de aquellos caracterizados como tradicionales o profesionales. Este es un tipo de secuestro que cada vez ha cobrado mayor relevancia debido a que puede ser cometida con poco riesgo pues hay menor interacción con la víctima, lo cual implica una menor probabilidad de que este delito sea de conocimiento de las autoridades. Otro de los factores que ha sido determinante para el crecimiento de su incidencia radica en la concepción de este como aquella privación ilegal de la libertad que persigue como finalidad la comisión de un robo a una extorsión, lo cual puede implicar graves repercusiones al momento de procurar e impartir justicia debido a posibles confusiones jurídicas.

V. Secuestro improvisado

Esta modalidad es denominada por Carrión Tizcareño como secuestro simple, sin embargo, el resto de la literatura especializada lo denomina como secuestro improvisado. Ello responde a que se trata de un delito usualmente cometido por personas sin experiencia delictiva, que se encuentran en condiciones de precariedad económica y que suelen tener bajo nivel educativo. Este rasgo es fundamental debido a que se diferencia estratégicamente del secuestro extorsivo por la ausencia de planeación y métodos sofisticados para que sea cometido. Aunado a ello, sobresale el hecho que la cantidad exigida a cambio de la liberación de la víctima es considerablemente pequeña. Debido a estas características, los perfiles de los posibles sujetos activos de esta conducta delictiva son diversos pues podemos encontrar desde menores de edad, campesinos, obreros, pandilleros entre otros.

VI. Narcosecuestro

Es una modalidad de secuestro únicamente mencionada y considerada por Góngora Pimentel, la cual se caracteriza por ser la sustracción, retención u ocultamiento de una persona a cambio del cobro de un rescate o con otra finalidad ligada a las organizaciones del crimen organizado. Sobre este tipo de secuestro Góngora Pimentel menciona que este suele emplearse como método de venganza o ajuste de cuentas entre bandas del narcotráfico, por lo tanto, las víctimas suelen ser integrantes de estos grupos o bien sus familiares.

Aunado a ello, Góngora Pimentel destaca que los grupos delincuenciales suelen recurrir a esta conducta con la finalidad de obtener recursos suficientes para continuar financiando sus actividades, para presionar a las autoridades correspondientes o bien para hacerse de ciertos medios para transportar la droga o mercancía ilegal que trafican. Esto significa que en muchos de los casos, lamentablemente, las víctimas suelen ser empleadas en este tipo de actividades y de prostitución, es decir, con fines de trata de personas.

Otro rasgo que debe ser considerado y enfatizado sobre esta modalidad de secuestro es el uso excesivo de la violencia por parte de los sujetos activos. Ello se debe a que la víctima de este tipo de delito no solo es privada ilegalmente de la libertad sino que es continuamente torturada y sometida a graves vejaciones que en muchas ocasiones culminan en un homicidio.





VII. Secuestro de pasajeros y tripulación de una aeronave con afección a la circulación aérea

Esta es una modalidad de secuestro únicamente abordada e identificada como tal por Jiménez Ornelas bajo la denominación de secuestro de aviones. Este tipo de ilícito consiste en la toma del mando de un avión generalmente mediante el uso de las armas, reteniendo tanto a los pasajeros como la tripulación hasta que se cumplan las condiciones establecidas por los secuestradores. Es importante mencionar que este tipo de conductas se encuentran bajo la categoría de terrorismo aéreo debido a que no solo afecta los mismos bienes jurídicos que el secuestro sino también de la circulación aérea.

Al respecto, Martiñón Cano (2008) problematiza sobre la modalidad planteada por Jiménez Ornelas, señalando que se trata de un delito que implica una triple afectación: "Privación de libertad ambulatoria de pasajeros y tripulantes; [...] la libertad de decisión de quienes se exige el cumplimiento de una obligación a cambio de liberar a los privados de la libertad y devolver el avión; y [...] la circulación aérea" (p. 37). Debido a estas cuestiones así como a ciertos factores semánticos, Martiñón Cano considera que no debe denominársele como secuestro de aviones sino como secuestro de pasajeros y tripulación de una aeronave con afección a la circulación aérea.

Resulta importante enfatizar que al igual que en el secuestro político, esta modalidad suele tener como finalidad ciertos fines publicitarios pues normalmente se encuentra bajo la autoría de grupos extremistas.

VIII. Autosecuestro o secuestro simulado

Es la simulación de la sustracción, retención u ocultamiento de una persona que es planeada por la propia víctima o en connivencia con personas cercanas, con la finalidad de obtener un beneficio económico que le permita salir de algún problema financiero, que le provea el dinero necesario para utilizarlo con fines recreativos e inclusive como un medio para vengarse de sus familiares. Normalmente, quienes llevan a cabo este tipo de actos suelen ser adolescentes que tratan de recrear un secuestro exprés sin medir las posibles consecuencias de sus actos.

Tras una revisión de la diversas propuestas teóricas y analíticas sobre los tipos de secuestro, es necesario señalar que autores como Góngora Pimentel y Jiménez Ornelas hace referencia a otros tipos secuestros. En el primero de los casos, se plantean las modalidades de secuestros virtuales, cibernéticos y científicos. Sin embargo, al igual que Martiñón Cano hemos optado por no considerarlos como secuestros debido a que se trata exclusivamente de la amenaza cometida a través de distintas vías, aprovechando distintos medios de coacción. Por lo tanto, no están siendo afectados los mismo bienes jurídicos que en un secuestro. Debido a las características de estas conductas podemos mencionar que más bien pueden considerarse como extorsiones. Bajo esta perspectiva, sobresale el posible vínculo entre ambas conductas delictivas pues este tipo de extorsiones suelen ser exitosas porque son creíbles dada la incidencia de secuestros y del ejercicio de la violencia en cierta región. Al respecto, consideramos pertinente traer a colación que:

"Tienes que ver el delito de secuestro con todos los impactos que tiene: el impacto hacia la víctima, hacia las familias de las víctimas y lo que yo he considerado como el daño colateral social, donde este tipo de conductas empieza a tener una representación social que ha permitido que premien tan rápido los delitos de extorsión, porque tú sabes que el hecho puede ser real".

Especialista y ex funcionario público

Al ahondar un poco más en lo señalado por el especialista y ex funcionario público en la materia, podemos apreciar que la extorsión no solo es exitosa por los factores antes comentados sino que en algunos casos puede considerarse como una de las consecuencias psicosociales del secuestro. Bajo esta perspectiva, estamos haciendo referencia a dos conductas delictivas que se aprovechan del miedo generado y de los círculos concéntricos de dolor de las víctimas para ser exitosas.

Una de las modalidades de secuestro planteadas por Jiménez Ornelas que no fue retomada en este apartado fue aquel considerado como secuestro de vehículos y otros bienes. Ello se debe a que no se percibe la esencia básica de la conducta delictiva que está siendo estudiada, ya que no es afectada la libertad ambulatoria de las víctimas sino que únicamente es afectado su patrimonio.





A partir de las distintas modalidades de secuestro que han sido abordadas, es evidente que se trata de una fenómeno delictivo que cuenta con muchas aristas para ser analizado, al grado que su clasificación puede hacerse tan compleja como uno desee. Con la finalidad de problematizar más respecto a estos tipos de secuestros, retomaremos lo señalado en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma del Artículo 22 de la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro* por el representante en México de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Antonio Mazzitelli refiere que existen las siguientes modalidades de secuestro: extorsivo; entre y dentro de grupos delictivos para el cobro de deudas; para fines de explotación sexual, nacional o internacional; relacionado con ciertos conflictos intra-familiares; por motivos políticos o ideológicos; y, aquellos que se cometen a la par de otro acto delictivo.

Por otra lado, Martiñón Cano menciona que independientemente de las modalidades de secuestro que han sido planteadas por la literatura especializada, resulta más adecuado y conveniente clasificar los distintos tipos de secuestros acorde con los fines perseguidos por los sujetos activos. De esta manera, este delito se podría catalogar como financiero si se persigue la obtención de un lucro; por venganza, si la finalidad consiste exclusivamente en causar un daño; y, político, si tiene justamente esa intencionalidad.

Podemos apreciar que estas dos propuestas de clasificación del secuestro son particularmente distintas a las abordadas en el resto del apartado, ya que parece que en estas se está optando por privilegiar como factor determinante el objetivo o la finalidad perseguida. La revisión teórica de las diversas modalidades de secuestro ha puesto en evidencia la complejidad alrededor de este delito y de su caracterización. Ello resulta aún más notable si tratamos de analizar o estudiar esta conducta delictiva de cara a otros tipos de privaciones ilegales de la libertad como las desapariciones forzadas o involuntarias y el tráfico de menores como lo refiere Góngora Pimentel. Estas tenues líneas que separa a cada una de estas conductas delictivas serán abordadas en el próximo capítulo para el caso específico de México.



03

TRADICIONAL
O
PROFESIONAL

Sustracción, retención u ocultamiento de una persona con alto potencial económico con la finalidad de obtener un rescate a cambio.

- Suelen emplearse diversos mecanismos tecnológicos para la planeación, ejecución y negociación del secuestro.
- Generalmente es ejecutado por grupos bien organizados que son numerosos y trabajan acorde con un plan adecuadamente diseñado.
- La víctima suele ser un empresario, un ejecutivo, un político o un familiar de estos; es decir, alguien seleccionado por su capacidad económica e importancia en la sociedad.
- Suele investigarse exhaustivamente a la víctima para contar con información personal.
- Usualmente se presentan en áreas urbanas y semiurbanas.
- Normalmente, la banda que lo lleva a cabo cuenta con diversas casas de seguridad.

04

EXPRES



Sustracción, retención u ocultamiento de una persona por un periodo muy breve (generalmente de ocho o doce horas) a cambio de algún beneficio económico.

- Se considera que su finalidad es el robo u extorsión de la víctima.
- Nace como una variante del desmembramiento de las grandes bandas de secuestradores que solían pedir millones de pesos.
- Representa un sin mucho riesgo y con muchas ganancias, puesto que hay pocas posibilidades de que las autoridades tengan conocimiento de este hecho porque hay menor intimidad e interacción entre los secuestradores y la víctima debido a su breve duración.
- Las bandas de la delincuencia tradicional dedicadas a este tipo de secuestro suelen ser pequeñas y con funciones bien delimitadas.
- Carece de labor inteligencia y logística, por lo tanto, se ejecuta sin estrategias previas.

05

IMPROVISADO



Sustracción, retención u ocultamiento de una persona llevada a cabo por gente inexperta para alcanzar ciertos objetivos.

- Generalmente quien lo lleva a cabo cuenta con un bajo nivel educativo y relativiza la dificultad de cometer este delito exitosamente.
- El perfil de quienes cometen esta conducta suele ser muy diverso debido a que se pueden encontrar desde menores de edad hasta campesinos.

06

NARCO-
SECUESTRO

Sustracción, retención u ocultamiento de una persona a cambio del cobro de un rescate o con otra finalidad, ligada a las organizaciones del crimen organizado.

- Suele emplearse como método de venganza entre las bandas del narcotráfico, es decir, por ajuste de cuentas.
- Se considera que las víctimas suelen ser integrantes de grupos de delincuencia organizada o bien sus familiares.
- Pueden recurrir a este delito para obtener recursos y continuar financiando las operaciones de la organización, para presionar a las autoridades que persiguen estas formas de criminalidad. De igual manera se sabe que se puede llevar a cabo para utilizar a las víctimas como transportadores de mercancía ilegal o droga y prostitución, es decir, con fines de trata de personas.
- Usualmente no solo se priva ilegalmente de la libertad sino se tortura a la víctima y se le somete a severas vejaciones que en muchas ocasiones culminan en un homicidio.

07

DE
AERONAVES

Consiste en la toma del mando de una aeronave mediante el uso de las armas, reteniendo a la tripulación y los pasajeros hasta que se cumplan con sus condiciones.

- Es considerada una modalidad delictiva de terrorismo aéreo.
- Normalmente se encuentra bajo la autoría de grupos extremistas que emplean esta conducta delictiva como plataforma publicitaria de diversa índole.
- No solo tutela y afecta los mismos bienes jurídicos que el secuestro sino también de la circulación aérea.

08

AUTO-
SECUESTRO

Simulación de la sustracción, retención u ocultamiento de una persona que generalmente es planeada por ella misma o en connivencia con otros cómplices.

- La presunta víctima comunica falsamente haber sido secuestrada con la finalidad de obtener el dinero del rescate para salir de algún problema financiero, para utilizarlo en fines recreativos o como venganza contra sus familiares.





B. Posible estructura organizacional de las bandas de secuestradores

Independientemente de los factores causales detrás de cada uno de los involucrados en la comisión del delito, quienes forman parte de las bandas de secuestradores desempeñan actividades muy específicas desde la planeación del delito hasta después del cobro del rescate o de haber obtenido el fin perseguido. A continuación presentamos los elementos que suelen integrar este tipo de grupos junto con las funciones que les corresponde realizar en un secuestro acorde con lo que ha sido planteado por diversos especialistas⁶.

No obstante, cabe mencionar que la estructura de estas bandas estará condicionada por la modalidad de secuestro que ejecuten pues como veremos más adelante hay algunas que no requieren una estructura organizacional tan compleja como es el caso del secuestro exprés. La posible estructura organizacional de una banda de secuestradores que expondremos en las siguientes páginas sobre todo se encuentra relacionada con la comisión de secuestros tradicionales o extorsivos. Bajo esta perspectiva se plantea que este tipo de grupos delincuenciales pueden estar integrados por el organizador, el emisario, el iniciador, el plantero, el grupo de aprehensión, el grupo de vigilancia, el negociador, los informantes y los encubridores.

Cabe mencionar que cada uno de estos elementos juega un papel fundamental para que el secuestro sea exitoso. En este sentido, el organizador como el emisario son quienes cuentan con la mayor jerarquía en el grupo delincencial pues ellos dirigen a cada uno de los integrantes, es decir, llevan a cabo todas las actividades de inteligencia y planeación del delito. Debido a estas particularidades en sus manos reside la decisión de los cambios y adecuaciones de las acciones que son llevadas a cabo en cada una de las fases o etapas del secuestro. En relación con el papel que desarrolla el iniciador que consiste en la recopilación de información personal de la posible víctima, en muchas ocasiones, se desprende de la instrucción directa del organizador. No obstante, cabe puntualizar que en algunos casos a la persona que suele tener diversos contactos y se mueve en un círculo social determinado, el organizador le solicita que le proponga una posible víctima con su respectiva información a cambio de una ganancia económica.

Posteriormente al proceso de selección de la víctima, el grupo de aprehensión es el encargado de tener contacto con la víctima para interceptarla a través del ejercicio de la violencia y trasladarla a la casa de seguridad correspondiente para mantenerla en cautiverio. Para cumplir con su objetivo, quienes suelen integrar este grupo hacen uso de armas de fuego y de proferir amenazas creíbles para que la víctima acate sus órdenes. En este sentido, podemos señalar que son quienes llevan a cabo la etapa inicial del secuestro.

Una vez que la víctima se encuentra en cautiverio en la casa de seguridad seleccionada, el grupo de vigilancia que se encuentra encargado de vigilar, cuidar y mantener a la víctima. Por esta razón, se ha señalado que quienes fungen con estos roles son quienes más conviven con la víctima. Debido a esta particularidad suelen rotarse los turnos de vigilancia para que no desarrollen ninguna especie de vínculo con la víctima que pueda poner en riesgo el éxito del secuestro. Aunado a ello, es necesario mencionar que en este grupo se encuentran aquellas personas que son consideradas como proveedores de comida entre otras cosas.

El último escalón de la estructura organizacional de una banda de secuestradores se encuentra conformado por los informantes y encubridores. De acuerdo con la literatura especializada, estas personas en muchas ocasiones no son parte de la estructura operativa de este grupo delincencial, puesto que su participación tiene lugar una vez que ha sido cometido e incluso concluido el secuestro. Podemos expresar que la labor estratégica de los informantes y encubridores consiste en evitar que los integrantes de la banda sean objeto de detenciones, de procesos judiciales y de sentencias condenatorias.

Independientemente de la estructura organizacional de cada una de las bandas de secuestradores, debemos tener presente lo señalado por René Jiménez Ornelas quien refiere que estas tienen esquemas similares a empresas legalmente establecidas en las que cada integrante tiene funciones particulares que debe cumplir. Ello se debe a que el secuestro es un delito que difícilmente puede ser cometido en solitario,

⁶Para la elaboración de este apartado se recurrió a la obra que han desarrollado René Jiménez Ornelas, Elena Manfredini, Raúl A. Nieto y Patricio Freire Cartagena sobre el secuestro.

sobre todo si se trata de un secuestro extorsivo o tradicional. La literatura especializada ha señalado que para llevar a cabo este ilícito usualmente bajo las modalidades mencionadas anteriormente, suele contarse con la participación de cinco u ocho personas como mínimo para que quede cubierta cada una de las fases determinadas en la planeación estratégica del secuestro. Al respecto, no debemos olvidar que “no existe una regla general o común [...] respecto al número de participantes en el plagio” (Rodríguez, 2002, p. 55).

ORGANIZADOR

Quien diseña y planea el secuestro, estableciendo el orden y la disciplina necesarios para cometer el delito.

EMISARIO

Quien se encarga de retransmitir las órdenes del jefe de la banda para que cada uno de los integrantes cumpla con su papel correspondiente.

INICIADOR

Quien facilita los contactos, vehículos, armas, casas de seguridad e información sobre la víctima al resto de los integrantes de la banda; para poder conseguir esta última suelen penetrar en los círculos sociales cercanos de la víctima.

PLANTERO

Quien facilita y financia los recursos necesarios para llevar a cabo el delito.

GRUPO DE APREHENSIÓN

Quienes se encargan de interceptar, aprehender y trasladar a la víctima al lugar de cautiverio para su custodia.

GRUPO DE VIGILANCIA

Quienes se encargan de vigilar, cuidar y mantener a la víctima durante su cautiverio. Adicionalmente, son los encargados de ayudarlo a la víctima a construir su prueba de supervivencia.

NEGOCIADOR

Quien se encarga de negociar la liberación de la víctima presionando psicológicamente a sus familiares, así como de organizar los procedimientos de entrega del rescate.

INFORMANTES

Quienes son externos a la banda y le brindan a esta información para evitar que sus integrantes sean detenidos.

ENCUBRIDORES

Quienes protegen o encubren a los secuestradores posteriormente a que fue cometido el delito.



C. Planeación estratégica del secuestro

Diversos estudios que abordan el secuestro como un problema de seguridad pública dan a conocer las distintas etapas que conforman la planeación estratégica de este delito. Sin embargo, debemos mencionar que estas varían dependiendo directamente de la modalidad de secuestro. En este apartado se hace referencia exclusiva a las fases correspondientes a un secuestro tradicional o extorsivo que abarcan desde el proceso de selección de la víctima hasta su liberación a partir del cobro del rescate. A continuación en el esquema 1 se señalan dichas etapas.

Esquema 1. Fases del secuestro (tradicional y extorsivo)



En el ONC creemos que tomar en cuenta las diversas etapas de este ilícito es importante para poder realizar un análisis más integral que sea capaz de reflejar su complejidad, puesto que en cada una de estas fases los sujetos activos desempeñan roles específicos y hacen uso de estrategias diferenciadas. Esto es posible apreciarlo si abordamos la captura, el cautiverio y la negociación que se llevan a cabo durante el secuestro. En el primero de los casos, sabemos que este representa el primer contacto consciente entre la víctima y los secuestradores, por lo tanto, es fundamental el ejercicio de diversos tipos de violencia por parte del grupo delictivo.

Respecto al cautiverio y la negociación creemos pertinente traer a colación la investigación realizada por Leonardo Alberto Rodríguez Cely y Luz Virginia Gómez en Colombia, a pesar de las diferencias de contextos políticos y sociales. En este documento se analizan descriptivamente las diversas estrategias de interacción que emplea el secuestrador con la víctima hasta el momento de su liberación. Cabe mencionar que dichas estrategias se encuentran estrictamente relacionadas con las formas de comunicación adoptadas por los sujetos activos las cuales suelen ser las siguientes: imperativa, sarcástica, amenazante, informativa, indiferente, interrogativa, argumentativa y cortés. A partir de esto podemos considerar que de las formas narrativas y discursivas creadas por los secuestradores dependerá el éxito de la negociación para que pueda ser obtenida la ganancia óptima a partir de la manipulación psicológica derivada de estas.

A pesar que fueron presentadas las modalidades de secuestro, la estructura organizacional más probable de una banda y los términos generales de su planeación estratégica, debemos recordar lo mencionado por uno de los especialistas entrevistados respecto a que cada uno de los secuestradores tiene su propia "huella dactilar".

"La huella dactilar de un secuestrador es quién es el negociador, la violencia con que se ejecuta el secuestro, el tiempo aproximado entre que ocurre el levantón y el destino en la casa de seguridad, la zona en que ocurre el secuestro, el monto en que se hace, las características en que se hace el cobro, las condiciones en que es liberada la víctima".

Especialista

Si pensamos con detenimiento lo anteriormente mencionado, justamente en este tipo de particularidades radica la complejidad para atender y controlar este delito. Esto se debe a que los secuestros cometidos por un grupo delictivo son estratégicamente diferentes a los cometidos por otros secuestradores, puesto que en ello radica la construcción del prestigio de cada una de las bandas y ello posteriormente constituirá un factor determinante en la posibilidad de éxito de un secuestro.

2. Perspectiva económica del secuestro

En el ONC estamos convencidos que es necesario contar con diversas perspectivas para entender de manera más integral un fenómeno tan complejo como la delincuencia. Por ello, resulta evidente que en la discusión pública hace falta una perspectiva económica que ayude a entender las causas por las cuales en los últimos 10 años este delito ha incrementado, la importancia de contar con una ley que modifique los incentivos así como las implicaciones de las distintas modalidades del secuestro y el papel de la violencia. A continuación presentamos un breve análisis del secuestro desde la perspectiva económica.

Ingresos

Cuando el objetivo de un secuestro es meramente económico, el rescate (en caso de obtenerse) constituye el ingreso bruto de los secuestradores. Como la obtención de este rescate es *contingente*, es decir, pueden obtenerlo o no con cierta probabilidad es importante reconocer que los secuestradores tratarán de aumentar esta probabilidad y obtener los recursos a como dé lugar. Bajo esta perspectiva, los secuestradores buscan obtener el máximo rescate posible por lo que está en el mejor de sus intereses revelar cuál es el rescate de reserva⁷ que estarían dispuestos a pagar los familiares de la víctima ya sea al exigir una cantidad elevada desde el inicio de la negociación o bien a través de la investigación de las posibilidades económicas de la víctima o de sus familiares⁸.

Las modalidades de secuestro más conocidas presentan diferencias significativas en lo referente a la generación de ingresos. Por un lado, el secuestro exprés requiere volumen de operación y rapidez de ejecución si se pretende generar ingreso suficiente para que la comisión del delito sea rentable y sostenible; mientras que las formas de secuestro tradicional o extorsivo, es decir, aquellas en las que se retiene a la víctima por más tiempo están pensadas para lograr un rescate cuantioso y requiere una planeación más sofisticada.

Costos

Asimismo, resulta importante señalar los costos en los que los secuestradores incurren para poder cometer este delito. De manera general se identificaron los siguientes:

1. De planeación e investigación: provenientes de actividades destinadas a identificar víctimas potenciales, investigar las posibilidades económicas de la víctima y sus familiares, planear las etapas del secuestro, entre otras.
2. De ejecución:
 - a. De comunicación y negociación: provenientes de actividades destinadas a la negociación del rescate con los familiares, comunicación con familiares e integrantes de la banda de secuestradores.
 - b. De traslado: provenientes de actividades destinadas al traslado de la víctima a la (las) casa (s) de seguridad, lugares de entrega del rescate y/o víctima.
 - c. De mantenimiento: provenientes de actividades destinadas a mantener con vida a la víctima como alimento, agua, renta de la(s) casa(s) de seguridad, pago de cuidadores y demás personal.
3. Costo de oportunidad: este tipo de costo representa la segunda mejor alternativa a la cual los secuestradores renuncian al perpetrar un secuestro. En otras, palabras cuál sería el segundo "mejor" delito que cometerían si no se dedicarían a secuestrar⁹.

⁷ Por rescate de reserva nos referimos a la máxima disposición a pagar por la libertad del secuestrado, entendiéndose el rescate como el precio de reserva de la libertad. Como normalmente las familias están dispuestas a recuperar a la víctima, este precio es revelado

⁸ Esto es viable si el secuestro es tradicional en el sentido de que fue planeado con antelación. Es importante destacar que hay evidencias de que hay secuestros en los que la elección de la víctima es aleatoria. En el caso del secuestro exprés, la determinación del rescate de reserva normalmente proviene de la revelación directa de datos bancarios de la víctima.

⁹ Este concepto de costo resulta crucial al considerar la diversidad de delitos que se cometen en el país desde el tráfico de drogas, personas, armas hasta la extorsión. Algunas bandas de secuestradores (Mochaorejas y los Caletri) comenzaron como ladrones de autopartes y automóviles y después se especializaron en secuestro.



En términos de las modalidades de secuestro, cabe señalar que existen diferencias en los costos las cuales generan que la cantidad de delitos cometidos sea sustancialmente diferente (secuestros exprés > secuestros tradicionales o extorsivos¹⁰).

Al unir los ingresos y los costos, secuestrar será rentable si y solo si, los beneficios esperados (ingresos menos costos) sean positivos y mayores que la sanción esperada. En este tenor, el elemento de sanción o disuasión, es decir, el rol del aparato estatal como regulador de la conducta, impacta en las decisiones de los secuestradores.

Incertidumbre

Dado que la comisión de este o cualquier otro delito grave no es permitida, resulta innegable que existen riesgos asociados para los secuestradores. El riesgo más importante es que los secuestradores sean capturados, procesados y sentenciados, es decir, que el proceso de procuración e impartición de justicia sea efectivo. Sin embargo, algunos de estos riesgos pueden ser aminorados ya sea mediante actos corruptos¹¹ o bien porque la eficiencia de la procuración e impartición de justicia es limitada¹². Podemos entender esta incertidumbre como una serie de factores que repercuten en la posibilidad de éxito del secuestro, ya sea que las condiciones del entorno dificulten la comisión de este delito o bien repercutan en los ingresos y/o costos de los secuestradores reduciendo la rentabilidad de este delito frente a otras formas de delincuencia.

En este sentido, si condiciones como la impunidad, corrupción o procesos deficientes de justicia prevalecen en el país, entonces los riesgos para los secuestradores disminuyen y por lo tanto, favorecen la comisión de este delito así como el crecimiento de esta forma de criminalidad. Un elemento crucial de esta discusión es que el riesgo de ser atrapados, en otras palabras, la incertidumbre a la que se enfrentan los delincuentes, depende en mayor grado de la eficiencia institucional que de las sanciones previstas en las leyes. De acuerdo con Steven Shavell¹³ si la probabilidad de aprehensión es muy baja no será posible disuadir a ciertas partes ni siquiera con la amenaza de sanciones más altas. Por ello, es importante que quienes no hayan reparado en estudiar este argumento y pugnen por sanciones cada vez más altas se den cuenta de que el tamaño de la sanción es irrelevante para la disuasión¹⁴ cuando condiciones como las citadas son frecuentes.

Otras consideraciones económicas del secuestro

En los párrafos anteriores quedaron brevemente esbozados los elementos más importantes del análisis económico del secuestro, pero existen otros aspectos como el uso de la violencia, la reputación y credibilidad de los secuestradores, la concatenación de este delito con el homicidio, *learning-by-doing* e integración vertical de bandas de secuestradores, los cuales pueden explicarse a través de la teoría económica.

Por un lado, podemos afirmar que existe una relación positiva entre el grado de violencia que ejercen los secuestradores y la probabilidad de éxito (entendiendo dicha probabilidad en términos de la obtención certera del rescate) del secuestro. Una vez que los secuestradores tienen a la víctima¹⁵, tratarán de lograr el rescate por lo que las amenazas son instrumentos idóneos para llevar a cabo este cometido. Recordemos que en este ámbito las amenazas solo serán efectivas si representan un costo para quien la emite.

¹⁰ Resulta lógico suponer que el costo marginal de cometer un secuestro exprés es considerablemente menor que el de cometer un secuestro tradicional. Por un lado, un secuestro tradicional adicional requiere nueva planeación, identificación e investigación de la nueva víctima; mientras que tratándose de un secuestro exprés adicional los únicos costos en los que incurren son los de ejecución. Además se debe considerar que la elección de la nueva víctima de secuestro exprés no es tan cuidada como la de un secuestro tradicional.

¹¹ En este respecto, la evidencia histórica señala que en ocasiones hay colusión por parte de autoridades lo cual aminoraría significativamente el riesgo de captura.

¹² Por ejemplo, una deficiente investigación, un armado incorrecto de la averiguación previa, que no se hagan los peritajes adecuados, entre otros.

¹³ Profesor de Análisis Económico del Derecho en la Universidad de Harvard

¹⁴ Shavell destaca que la disuasión ocurre cuando una de las partes no comete un acto si, y solo si, la sanción esperada fuera mayor que el beneficio privado esperado.

¹⁵ Este argumento se expone con base en la modalidad de secuestro tradicional, en el caso de secuestro exprés la credibilidad de la amenaza depende también de la violencia que se ejerza o la duración del secuestro.



La credibilidad de la amenaza del secuestro aumenta cuando los secuestradores ejercen violencia física o psicológica en contra de la víctima y la hacen pública a los familiares, esto detona una mayor disposición a pagar el rescate (lo que incrementa la probabilidad de éxito) porque los familiares reconocen que la amenaza de daño es creíble. Cabe señalar que la ley reconoce como agravante de la conducta que los secuestradores ejerzan cualquier tipo de violencia por lo que aumentar la credibilidad de la amenaza a través de este medio no es gratuito en términos del tamaño de la sanción esperada. Como la reputación de las bandas se erige a partir de la repetición de este delito es lógico suponer que si el uso de la violencia resultó en un secuestro exitoso, tiendan a repetir este modo de operación y tras varios intentos es posible que se favorezca la comisión de más secuestros (lo anterior es una evidencia de *learning-by-doing*¹⁶)

En cuanto a la relación entre el secuestro y el homicidio, debemos tener en mente que de consumarse ambos delitos tanto los costos como la sanción esperada para los delincuentes es mayor. El atractivo o beneficio de concatenar ambos delitos proviene de una disminución aparente de los riesgos pues la evidencia física (la víctima y todo lo que esta puede atestiguar¹⁷) se pierde. Si los secuestradores logran mantener la asimetría de información (que los familiares no sepan el estado verdadero de la víctima cuando se está negociando) y obtienen el rescate, el enlazamiento de los delitos sería fructífero para ellos si el beneficio esperado es mayor que la sanción esperada.

Por último, la integración vertical¹⁸ (en términos de contrataciones) llega a ser frecuente en la formación de las bandas de secuestradores pues a menudo están constituidas por familiares o amigos cercanos y lideradas por las cabezas o jefes familiares. En este sentido, el elemento detonante de esta integración es la confianza pues ya que se trata de un delito que típicamente involucra funciones diversas como el cuidado y mantenimiento de la víctima, el traslado, las negociaciones así como la autoría intelectual y material, contar con gente confiable es fundamental puesto que aminora los riesgos de operación y los problemas derivados de la impaciencia por recibir el rescate que pudieran presentarse cuando se tratare de personal de poca confianza.

.....

¹⁶ En economía, este concepto hace referencia a las ventajas productivas que provienen de innovaciones menores, práctica y mejora continua.

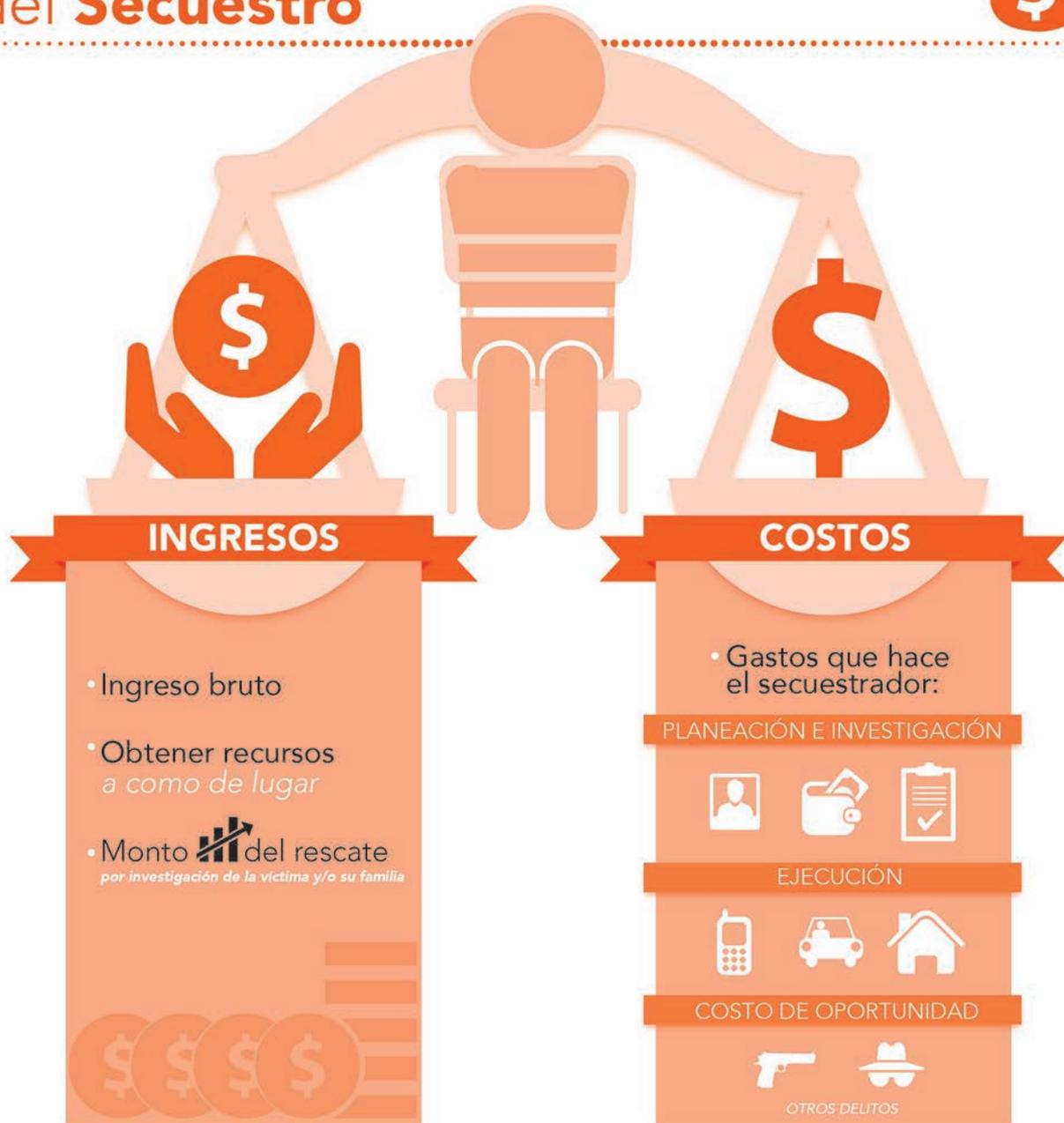
¹⁷ Pesa a las dificultades psicológicas que suponga rendir la declaración.

¹⁸ En economía y en particular, en el campo de la organización industrial, una empresa está integrada verticalmente cuando el control o propiedad de la cadena de suministros recae en la misma empresa.

.....



Perspectiva Económica del **Secuestro**



INCERTIDUMBRE

- Aplicación de la LEY *(Captura, procesamiento y sentencia)*
- Limitación en la procuración e impartición de justicia
- Corrupción
- Tipo de secuestro

OTRAS CONSIDERACIONES

- Uso de violencia
- Reputación y credibilidad
- "Learning by doing" *(Prueba y error)*
- Bandas conformadas por familiares y/o amigos cercanos



3. Perspectiva sociológica del secuestro

En el ONC consideramos que para entender y atender de manera integral la comisión sistemática de secuestros es necesario contar con la perspectiva sociológica, ya que en esencia representa un sistema racional de intercambio basado en cierto tipo de normas que al ser descritas nos permitirán una mejor comprensión de este fenómeno delictivo. Tomar en cuenta esta perspectiva analítica hará posible la identificación de los mecanismos operativos básicos mediante los cuales cada una de las partes interactúa para obtener el fin perseguido. Al respecto, Tzanelli (2006) plantea que para entender el secuestro desde esta perspectiva es necesario poner atención en la interacción entre las partes negociadoras, partiendo de las estrategias discursivas de las autoridades se pueden develar claves para el análisis del secuestro no como un crimen sino como una transacción arraigada en las estructuras socio-económicas y políticas contemporáneas (p. 932). A partir de este punto de vista, el secuestro se convierte en un acto social que requiere de cierta interacción idiosincrática para que pueda llevarse a cabo el proceso de negociación, en la cual priva el poder de los secuestradores sobre el de la víctima y su familiares.

Ello es muy importante dado que el secuestro, independientemente de la modalidad que se trate, es representado social y políticamente en términos discursivos como crimen organizado. Eso se debe a que de esta manera se construye la percepción del crimen como una empresa, lo cual implica la construcción de ciertas redes y el diseño de estrategias por parte de los secuestradores para asegurar el pago del rescate y el significado social de la propia conducta. Justamente las estrategias diseñadas e implementadas bajo la perspectiva de crimen organizado, se encuentran estrechamente relacionadas con los monopolios de violencia.

Acorde con estas líneas generales, el secuestro consiste en la conversión simbólica de la víctima en mercancía, es decir, en dinero. Con base en ello, solo dos elementos son necesarios en un secuestro, la vida humana y el rehén como portador de un capital simbólico¹⁹. Ello sucede al grado que la vida humana es un denominador estable para el secuestrador y esto lo toman como base para negociación con los familiares de la víctima o las autoridades pues siempre está latente la amenaza de arrebatarle la vida a la víctima (Tzanelli, 2006, p. 935).

Bajo esta lógica, operan dos mecanismos aparentemente opuestos; el primero, consiste en presentar a los secuestradores como comerciantes de la vida humana de tal manera que cada una de sus acciones es fríamente calculada; mientras que, el segundo, radica en el ritualismo y la crueldad alrededor del negocio de los secuestradores. Es importante destacar que ambos mecanismos coexisten debido a las estructuras sociales que dan lugar a la comisión de los delitos. Además esto permite que se constituyan diversas prácticas psicológicas que permiten o facilitan la manipulación del intercambio que implica el secuestro. Algunos elementos que son fundamentales para el éxito de dichas prácticas son las amenazas, el silencio, generar dolor físico en la víctima y abusar de ella, así como hacer de la posible muerte de la víctima un ritual.

Quizás sobre el último de los elementos enlistados, habrá quien cuestione la utilidad que puede tener este acto para el secuestrador pues finalmente le pone fin a la vida de la víctima, cerrando la posibilidad de cobrar exitosamente el rescate solicitado. No obstante, esto se convierte en una acción con una fuerte carga simbólica debido a que a través del homicidio de la víctima se persiguen dos fines. El primero de ellos se aprecia en los casos en los cuales los familiares de la víctima no hicieron el pago correspondiente y consiste en la demostración por parte de los secuestradores de que ellos tienen sus propias reglas que deben ser acatadas. Asimismo, muestra que al fracasar el intercambio acordado solo puede dar lugar a cierta compensación por la pérdida de capital. Bajo este marco, los secuestradores que no reciben el capital exigido ponen en marcha un mecanismo que puede considerarse como de "auto-compensación" por la deshonra de la que fue víctima. La esencia de este mecanismo consiste en la destrucción del bien que iba a ser intercambiado, es decir, en el homicidio de la víctima para recuperarse de la infamia (Tzanelli, 2006, p. 940).

¹⁹El capital simbólico debe entenderse como aquello que los secuestradores esperan obtener a partir de la conducta delictiva cometida, es decir, lo que esperan tener a partir de la liberación de la víctima.



4. Impactos de la comisión de secuestros

Como hemos mencionado el secuestro es una práctica delictiva que lamentablemente representa un fuerte problema social que se ha expandido de manera considerable, afectando no solo directamente a la víctima y sus familiares sino indirectamente a comunidades enteras debido a sus implicaciones políticas, económicas y psicosociales. Es preciso destacar que no estamos frente a un fenómeno delictivo sencillo sino sumamente complejo que afecta varios bienes jurídicos tutelados en distintos gradientes dependiendo de la experiencia personal de cada víctima, de la modalidad de secuestro y de la estrategia de quien comete este delito. No obstante, debemos señalar que existen ciertos rasgos básicos que han hecho que esta conducta sea considerada como uno de los delitos más violentos y de mayor impacto social. Esto ha sido evidente en América Latina a partir de las múltiples manifestaciones ciudadanas o movimientos de víctimas que han sido encabezados desde Argentina hasta México. Para comenzar a abordar los impactos de este delito presentaremos en el esquema 2 algunas de las posibles consecuencias de esta conducta que, como vimos en el apartado anterior, no es exclusiva de las grandes organizaciones de crimen organizado ni de grupos políticos extremistas o subversivos en América Latina sino por el contrario existe todo un abanico de posibles sujetos activos.

Esquema 2. Posibles consecuencias del secuestro





A. Impacto económico del secuestro

El secuestro tiene efectos económicos importantes para los agentes que son víctimas de este delito. Si tenemos en cuenta las distintas modalidades de este delito como el simple, el extorsivo, exprés, tradicional o profesional, improvisado, narcosequestro, entre otros hemos de convenir en que las consecuencias son múltiples y de una naturaleza muy variada pues es posible observar efectos tangibles como la pérdida de poder adquisitivo inmediata generada por el pago del rescate o menos tangibles como una reducción en la inversión a través de los canales o mecanismos mencionados por Rony Pshisva y Gustavo Suárez²⁰ los cuales son: miedo, demanda, restricciones crediticias, y costos.

De acuerdo con los autores, el canal del *miedo* se refiere a que una alta probabilidad de ser secuestrado induce a que los administradores o gerentes de empresas y corporativos sub-aprovechen oportunidades de inversión puesto que invertir en capital físico es un compromiso a permanecer en el territorio.

Por otro lado, los secuestros pueden reducir la *demand*a por ciertos bienes y servicios durante periodos violentos (como salir a cenar o ir a un centro comercial) por lo que empresas que esperan que la demanda de esos bienes disminuya tenderían a invertir menos.

Asimismo, empresas cuyos directivos enfrentan una alta probabilidad de ser víctimas de secuestro pueden enfrentarse a *restricciones de crédito* más severas por parte de instituciones financieras toda vez que el dinero puede destinarse a actividades improductivas como el pago de un rescate. Adicionalmente algunos bancos preferirán estar fuera de una región con problemas para proteger a sus dueños y directivos. Esta decisión puede reducir la oferta de financiamiento en especial si los bancos dependen principalmente de *soft information*.

Por último, los secuestros elevan los costos de hacer negocios pues empresas con altas tasas de secuestro tienden a enfrentar mayores costos de seguridad al tener que contratar seguridad privada, autos blindados y servicios de inteligencia.

En cuanto al secuestro tradicional y extorsivo, resulta evidente que si el rescate es pagado la pérdida inicial equivale al monto solicitado por los delincuentes que probablemente sea el rescate de reserva (como se indicó en la sección anterior). La reducción del poder adquisitivo perjudica la economía familiar al impactar los activos de los que disponen como dinero en cuentas bancarias, terrenos, joyas y demás bienes valiosos. En caso de no contar con suficientes recursos, en ocasiones pedirán prestado dinero a familiares o amigos o en su caso a instituciones financieras lo cual situará a la familia afectada en una posición económica poco ventajosa. En segundo lugar, un elemento de suma importancia en las modalidades de secuestro es que con frecuencia resulta necesario que la víctima y los afectados reciban atención psicológica especializada la cual puede llegar a ser costosa.

Por último, las consecuencias de la comisión de este delito en términos del gasto gubernamental se manifiestan mediante el desplazamiento de recursos públicos para atender esta problemática. Ya sea que se forme una comisión especializada para atender este delito o se implementen políticas públicas para disminuir la incidencia del secuestro o mejorar la atención a víctimas, debemos tener en cuenta que esos recursos se podrían destinar a otras áreas como la educación o la salud por lo que resulta fundamental ponderar el costo de oportunidad de estos recursos y evaluar a conciencia los resultados que se deriven de tales estrategias gubernamentales.

²⁰ Para conocer más detalladamente la propuesta teórica y los planteamientos de Rony Pshisva y Gustavo Suárez se recomienda consultar su texto "*Captive markets: The Impacts of Kidnappings on Corporate Investment in Colombia*."



B. Impacto político del secuestro

Como hemos mencionado en diversas ocasiones es prácticamente imposible o poco probable que el ámbito político se encuentre aislado de lo que sucede en materia de seguridad pública, simple y sencillamente porque se trata de una de nuestras principales preocupaciones. El caso del secuestro no es la excepción a esta regla, puesto que se trata de uno de los crímenes violentos que se ha vuelto cada vez más prominente a nivel internacional debido a que reviste un fenómeno o problema multidimensional en la agenda pública de los países y de las organizaciones internacionales.

Esta relevancia en las agenda políticas puede atribuirse a que de una u otra forma este delito se ha convertido en una especie de herramienta política, independientemente que persiga otro tipo de intereses como de índole económico. Esto se debe a que la comisión sistemática de este delito pluriofensivo y violento por parte de los grupos delincuenciales desestabiliza el entorno social, debilita a las instituciones del estado e induce a que algunos de los funcionarios públicos sean partícipes de actos de corrupción con la finalidad de que puedan continuar llevando a cabo sus actividades criminales con plena impunidad sin riesgo alguno.

C. Impacto psicosocial del secuestro

Desde una perspectiva quizás un tanto simplista podríamos hacer referencia al miedo como una de las consecuencias psicosociales más importantes de este delito. Sin embargo, en el ONC creemos que el dolor antecede a esta sensación y percepción como una de las consecuencias más trascendentales del secuestro sobre todo si se considera desde el punto de vista humano.

“El secuestro es el delito más doloroso, más lacerante de los que acontecen porque afecta no solamente a la víctima directa sino a las víctimas indirectas que son los familiares, que son los amigos de los familiares lo cual genera círculos concéntricos de dolor”.

Funcionario público

Debido a los múltiples círculos concéntricos de dolor que genera el secuestro, debemos abordar el impacto psicosocial a partir de lo que experimenta la víctima y sus familiares o círculo cercano y, posteriormente, en términos comunitarios y lo que sucede en general en la sociedad de una región. Esta diferenciación es importante porque en el primero de los casos estamos refiriéndonos a la afectación directa de las violencias ejercidas durante el secuestro; mientras que, en el segundo de ellos, se trata de las implicaciones indirectas que se presentan tiempo después de la comisión de este delito.

Las consecuencias psicosociales que experimenta la víctima directa de secuestro son de diversa índole, lo cual puede atribuírsele a la variedad de abusos psicológicos y físicos que padecen desde que son privados ilegalmente de su libertad hasta cuando son liberados. Bajo esta perspectiva, podemos mencionar que este tipo de impacto se encuentra estrechamente relacionado con el grado de lesión de los bienes jurídicos tutelados, con el tipo de atentado de derechos humanos que padecen y, por ende, con la estrategia de ejercicio de violencias que implementen los secuestradores durante su cautiverio para conseguir su objetivo.

Sin embargo, es importante señalar y que no se olvide que las repercusiones de esta conducta delictiva difícilmente serán las mismas entre las víctimas directas, puesto que en cada uno de los casos es determinante la personalidad, carácter y conformación cognitiva de cada persona. Asimismo no se debe obviar que es totalmente relevante la relación establecida entre el secuestrador y la víctima. Con base en lo planteado con anterioridad, haremos referencia a los posibles efectos psicosociales del secuestro en la víctima. No obstante, no abordaremos a fondo cada uno de ellos pues debido a su relevancia deben ser tratados mediante un estudio más focalizado.





El perjuicio físico y mental que padece cada víctima puede derivar en enojo, tristeza, ansiedad, apatía, estrés postraumático, negación, depresión, culpa, entre otros; hasta posiblemente llegar al desarrollo del Síndrome de Estocolmo²¹, fobias, a la pérdida de contacto con la realidad, a trastornos disociativos de la personalidad, delirio de persecución y otro tipo de problemas psicológicos. Cabe precisar que cada una de estas probables afectaciones puede ocurrir, ser evidente o identificada en distintas etapas del secuestro e incluso años después de la liberación de la víctima.

La víctima de este delito sufre toda la vida un trauma emocional que en muchas ocasiones le hará modificar o crear ciertos hábitos o reacciones ante determinadas situaciones o lugares. "No en vano se plantea que el secuestro es una muerte suspendida, en el que se agrieta e incluso puede perderse el sentido de la vida, porque tanto la víctima como sus seres queridos son colocados e posición de impotencia, es decir, con las manos y la conciencia casi literalmente atadas" (Agudelo, 2000, p. 23).

En el caso del segundo centro concéntrico de dolor, en el cual encontramos a los familiares de la víctima, podemos apreciar que se enfrentan una serie de conflictos y miedos que ponen en riesgo o entredicho la propia estructura de la familia. Principalmente, esto se debe a que "El secuestro se vive [...] como una pérdida que va más allá de la pérdida del ser querido; es la pérdida de la tranquilidad, de la libertad, de la privacidad, del lugar en el mundo, de lo que para cada uno sea lo máspreciado" (Agudelo, 2000, p.) De esta manera, toda la vida y acciones familiares giran alrededor de la ausencia del ser querido a causa del ser querido. Diversos psicólogos especialistas han denominado esta situación como trauma familiar simultáneo debido a que a la par que la víctima permanece en el cautiverio, los familiares o su círculo cercano se encuentran atentos y proclives a la manipulación por parte de los secuestradores para recuperar a su ser querido. Inclusive la situación por la que atraviesan los familiares durante el secuestro se le ha denominado como cautiverio virtual. Durante esta etapa los integrantes de la familia pueden experimentar cierta depresión, incremento de la hipervigilancia, miedo, incertidumbre, entre otros.

En las implicaciones psicosociales a nivel comunitario encontramos en primer instancia el miedo, el cual se ha convertido en una especie de terror generalizado derivado de las violencias ejercidas por los secuestradores, así como por su aparente planeación u organización estratégica. Es muy importante mencionar estos factores, porque las personas a partir de la plena conciencia de estos, perciben fuertemente la posibilidad de ser víctimas de este delito. Aunado a esta sensación, se puede desarrollar un incremento de las condiciones de inseguridad, así como de la desconfianza entre las personas y hacia las instituciones, ya que se siente un desasosiego y una impotencia tal que esa conjunción de emociones se transforman en un mayor sentimiento de vulnerabilidad. Esto llega a evolucionar a tales dimensiones que las personas, en muchas ocasiones, comienzan a cambiar sus hábitos y costumbres con la finalidad de evitar ser víctima de este delito.

En el ONC consideramos que conocer las consecuencias psicosociales del secuestro es fundamental si deseamos analizar integralmente este delito para identificar áreas de oportunidad para avanzar en la prevención y control de esta conducta delictiva. Ello responde a que:

lo más impactante del secuestro no reside en sus estadísticas. Un secuestro es más que las cifras de los organismos de seguridad, más que el sistema de financiación de la guerrilla, el narcotráfico y la delincuencia común. Es el tormento que padecen la familia y el secuestrado, las amenazas, las negociaciones para la liberación y en ocasiones, la muerte. El secuestro no es sólo la pérdida del derecho fundamental de la libertad, produce inmensos daños en el proceso vital de las víctimas que lo padecen, ocasiona una grave conmoción que genera alteraciones fisiológicas y psicológicas (Elvira, 2008)

.....
²¹ El Síndrome de Estocolmo es un comportamiento psicológico que se presenta cuando una persona ha permanecido mucho tiempo privada ilegalmente de su libertad como resultado de un secuestro. Este síndrome consiste en que la víctima se comienza a identificar con el secuestrador, a creer y validar las razones que tuvo el delincuente para cometer el ilícito al grado que considera como positivo el que la hayan secuestrado.

.....



A partir de lo abordado es evidente que la afectación psicosocial del secuestro es muy grave y no culmina al momento de la liberación de la víctima sino que permanece el resto de sus vidas. Esto se debe a que al margen de la privación ilegal de la libertad, se cometen lesiones físicas o psicológicas muy profundas que siempre lo harán referirse al momento de su secuestro. Además podríamos mencionar que a partir del *continuum* de violencias que representa el secuestro de personas en términos sociales y de su comisión aparentemente sistemática en una región o comunidad, surge cierto tipo de traumatización secundaria. Esta noción propuesta por Figley y Klebler se entiende como “el desarrollo de los síntomas de estrés postraumático producto de saber acerca de la experiencia traumática en otro ser humano” (Elvira, 2001). Por ello, consideramos que la identificación del secuestro como aquella conducta que genera círculos concéntricos de dolor debe ser una constante al momento de hacer referencia a este problema de seguridad que ha sido catalogado como pluriofensivo.

4. El secuestro en América Latina: una perspectiva comparada

Desde la década de los sesenta, el secuestro ha sido un hito que ha evidenciado el detrimento de las condiciones de seguridad ciudadana y que ha generado inestabilidad social en América Latina debido a diversos factores. De acuerdo con estudios especializados en la materia, este delito se ha difundido rápidamente en esta región debido a que es empleado por extremistas políticos y grupos delincuenciales como medio de lucha para alcanzar dos propósitos estratégicos: causar impacto psicológico en la población y financiar sus causas políticas o delictivas. Además es preciso mencionar que este delito “ya no es solamente el arma de extremistas revolucionarios contra un determinado gobierno, esta industria ha crecido en Latinoamérica [...] El secuestro refleja el carácter de los delincuentes que lo cometen pero en cierto grado refleja la situación de la sociedad” (Góngora, 2004, p. 3). En relación con este argumento, consideramos que vale la pena retomar la teoría de Maltón. Este planteamiento “sostiene que la conducta delictiva depende de la capacidad de los individuos para alcanzar las metas-éxitos de acuerdo a su entorno social y a la importancia asignada al éxito económico” (Arriagada, 2001, p. 110).

Tomar estos señalamientos en consideración es de suma importancia debido a la evolución cualitativa del secuestro en América Latina. Recordemos que alrededor de la década de los setenta, este ilícito era principalmente perpetrado con fines políticos y, años más tarde, este se ha socializado sin hacer distinciones sociales y sin ningún tipo de reivindicación. Bajo esta perspectiva, ha desempeñado un papel primordial la presencia y funcionamiento del crimen organizado en la región, debido a la clara diversificación de sus actividades como se abordará en el siguiente apartado de este capítulo.

Este tipo de privación ilegal de la libertad ha alcanzado una magnitud continental, una prueba de ello es lo sucedido en marzo de 2004 tras el secuestro y homicidio del joven Axel Blumberg²² en Argentina. A partir de este acontecimiento, las dimensiones de este ilícito comenzaron a ser identificadas debido a que fueron llevadas a cabo diversas manifestaciones mediante las cuales se exigían acciones gubernamentales frente a este delito. Un ejemplo, es la marcha que tuvo lugar en junio de 2004 en el Zócalo de la Ciudad de México contra los secuestros que continúan afectando al país. Ello ha llegado a tal grado que de acuerdo con algunos especialistas y periodistas, América Latina “Con un escaso ocho por ciento de la población del planeta, [...] es el escenario de tres cuartas partes del total de secuestro en el mundo, que dejan beneficios por cientos de millones de dólares a quienes los perpetrar” (Llorens y Moreno, 2008, p. 24).

²² El caso de Axel Blumberg fue un caso emblemático en Argentina debido al movimiento nacional que comenzó a encabezar su padre Juan Carlos Blumberg, un empresario textil que comenzó a ser la voz que trató de expresar los múltiples temores de la clase media frente al detrimento de las condiciones de seguridad. El estudiante de ingeniería Axel Blumberg fue secuestrado el 17 de marzo de 2004 en Argentina, cuando él tan solo tenía 23 años. Ante una semana de cautiverio y un intento frustrado de pago de rescate, el joven Axel Blumberg intentó escapar de sus captores y cuando estos lo sorprendieron optaron por asesinarlo. Este caso fue paradigmático debido a que se contaba con la hipótesis de que en su secuestro habían participado elementos de las corporaciones policiales. Uno de los principales resultados de la constante presión ejercida por Juan Carlos Blumberg fue la llamada Ley Blumberg, mediante la cual se establecían 50 años de prisión a quien cometiera delitos graves como secuestro extorsivo o violación que culmina en homicidio.

Para posicionar en su justa medida los secuestros cometidos en esa región es necesario contar con otros referentes internacionales, para ello retomaremos un estudio elaborado por Control Risks²³ en el cual se afirma que la región Asia/Pacífico es aquella que concentra la mayor cantidad de secuestros a nivel mundial, seguida por África²⁴ y América Latina. Respecto a esta última, se menciona que concentra el 23% de los secuestros a nivel mundial y los países que presentan mayores índices de este delito son: México, Venezuela, Colombia, Guatemala y Brasil. Cabe destacar que a pesar que América Latina no ocupa el primer lugar en el *ranking* regional presentado por Control Risks, México sí es considerado como el país con mayor cantidad de secuestros en 2013 como se observa a continuación.

Ranking mundial de secuestro



Fuente: Control Risks

²³Control Risks es una consultoría especializada en el análisis de riesgos que trabaja de manera global e independiente y se especializa en apoyar a las organizaciones a manejar riesgos políticos, de integridad y de seguridad en entornos complejos y hostiles.

²⁴De acuerdo con el estudio elaborado por Control Risks, la región Asia/Pacífico se colocó en el primer lugar con el mayor número de secuestros registrados tras concentrar el 35% de los casos registrados en 2013. De igual manera, se menciona que África ocupa el segundo lugar en este ranking y el país que reporta la mayor cantidad de casos de esta región es Nigeria.



De acuerdo con el trabajo llevado a cabo por Control Risks, a parte de México hay al menos cuatro casos más de países latinoamericanos en los que es significativa la cantidad de secuestros cometidos al grado que se ha convertido en una problemática nacional. Ante este escenario, en el ONC consideramos que vale la pena aproximarnos a la situación de cada uno de estos países con el objetivo de tratar de identificar si existen ciertos factores causales compartidos, así como las principales acciones implementadas.

A pesar de ello, quizás habrá quien se pregunte ¿por qué es importante mirar hacia otras latitudes latinoamericanas para comprender de mejor manera la situación por la que atraviesa México en materia de secuestros? Porque consideramos que se trata de un delito que posee cierta lógica regional e histórica y tratar de conocer un poco esas particularidades es fundamental. Además por esta vía podremos dimensionar de mejor manera la envergadura de esta problemática nacional y, de igual manera, podríamos identificar los logros y fracasos que han tenido otros países frente al secuestro. Es cierto que las estrategias empleadas en cada uno de los países de América Latina responden a un contexto social, económico, geográfico y sociocultural específico, sin embargo, ello no impide la posibilidad de tender los puentes necesarios para comprender de manera más integral lo que está sucediendo en nuestro país en materia de seguridad ciudadana. Con esta finalidad a continuación abordaremos de manera muy general lo sucedido en Venezuela, Colombia y Guatemala.

A. Venezuela

La situación que ha atravesado Venezuela en materia de secuestros ha sido complicada durante los últimos años, ya que este tipo de criminalidad se ha transformado notablemente pues “de ser un delito predominantemente político, fronterizo y ejecutado por grupos organizados, ha pasado a ser uno de objetivos económicos, urbano, y ejecutado con un fin de lucro por la delincuencia común” (Añez y Han – Chen, 2010, p. 15). Esta evolución del secuestro es muy importante puesto que se encuentra estrechamente ligada al perfil de las víctimas, de esta manera la población que comienza a ser más vulnerable a este delito son estudiantes, comerciantes y profesionales que residen en las principales ciudades. Bajo esta perspectiva, de acuerdo con diversos estudios ha cobrado una gran relevancia el secuestro de extranjeros²⁵ y de la modalidad de secuestro exprés en Venezuela. Asimismo, dichos documentos señalan que esta problemática ha estado presente de manera importante en Caracas y Maracaibo en el estado de Zulia.

Respecto a la situación que se vive en el estado de Zulia destaca que es una región fronteriza estratégica con Colombia, lo cual ha conllevado que en este tenga presencia importante el tráfico de drogas y el secuestro²⁶. En relación con esta particular situación, diversos estudios elaborados por la Fundación País Libre²⁷, han señalado que un factor fundamental fue el desplazamiento de grupos guerrilleros colombianos hacia países vecinos como Venezuela. Sin embargo, análisis más focalizados y recientes sobre la incidencia del secuestro en este estado venezolano dan a conocer que como parte de la evolución del *modus operandi* de este delito:

el estado de Zulia [...] junto con Táchira han sido desplazados de en posicionamiento por otras urbes del país, encabezadas por la ciudad capital. Dentro de la región zuliana ya no es un tipo penal característico de las zonas fronterizas; muy por el contrario, ocurre la gran mayoría de las veces en municipios sin fronteras, lo que podría decirse es cónsono con la metamorfosis que ha experimentado este delito en el tiempo, pues ya no se trata de vender al secuestrado a grupos subversivos ni de llamar la atención de las autoridades nacionales o internacionales sobre asuntos de interés, sino que se trata de conseguir el mayor lucro posible al menor costo y sin demasiadas complicaciones (Añez y Han – Chen, 2010, p. 29).

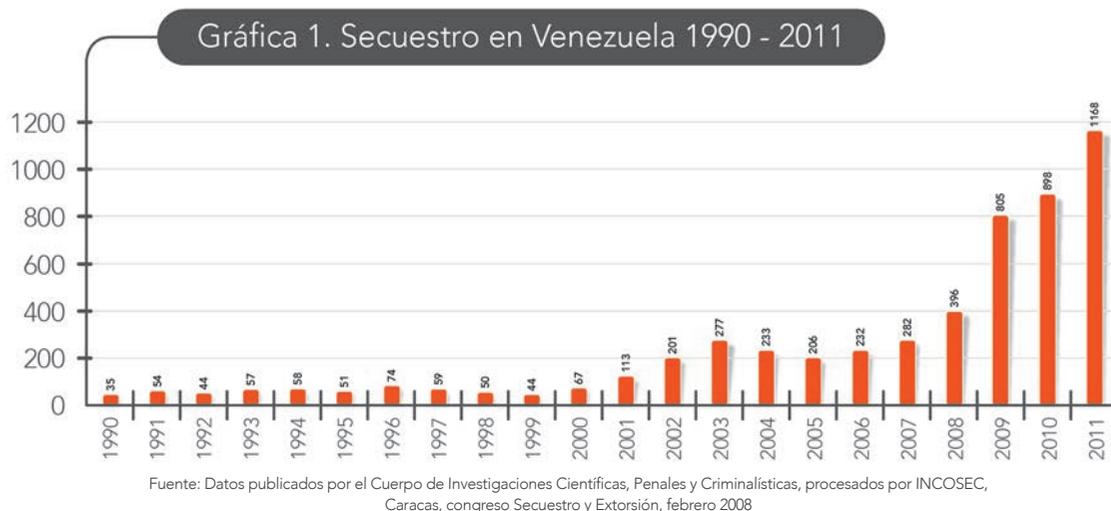
²⁵ Para conocer con mayor detalle las comunidades extranjeras afectadas mediante el secuestro en Venezuela, recomendamos consultar la obra de Marc Llorens y Marina Moreno que se denomina El secuestro en Latinoamérica. Los ojos de la víctima.

²⁶ Para conocer a mayor profundidad la relación entre el tráfico de drogas colombiano y el secuestro en los estados de Zulia, Táchira y Mérida en Venezuela; recomendamos consultar el estudio elaborado por Rodrigo Rojas Orozco a solicitud de IKV Pax Christi titulado Las acciones estatales contra el secuestro en Venezuela.

²⁷ Si se encuentra interesado en conocer más sobre la evolución del secuestro en Venezuela se recomienda consultar la investigación realizada por encargo de IKV Pax Christi por parte de la Fundación País Libre que se denomina El secuestro en Venezuela 2002-2007.



Analizar puntualmente el comportamiento estadístico del secuestro en Venezuela es complicado, sobre todo entre los años que van de 1999 a 2007, debido a la calidad de las bases de datos y a la polarización política de las opiniones inclusive sobre el secuestro. Sin embargo, a pesar de ello, los distintos grupos estaban de acuerdo en que este fenómeno delictivo iba en aumento. Con la finalidad de que tengamos muy presentes los niveles de este delito en Venezuela, a continuación presentamos las cifras que ha proporcionado el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC), entidad gubernamental, antes conocida como la Policía Técnica Judicial (PTJ).



Acorde con los datos oficiales se observa un incremento significativo de los casos de secuestro en Venezuela. Un factor más a considerar fue dado a conocer por el Observatorio Venezolano de Violencia en 2006, en este realizó un análisis mediante el cual se exponía que la cifra negra de secuestro llegaba al 76%. Aunado a ello, de acuerdo con un estudio publicado en 2007 por el Instituto para la Convivencia y la Seguridad Civil en Caracas²⁸, se afirmaba que el 62% de las víctimas de secuestro no denunciaban el delito y que no estaban siendo incluidas las cifras de secuestros exprés en las estadísticas oficiales.

Asimismo consideramos importante traer a colación que unos estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE)²⁹ en 2009, afirman que se comenten alrededor de 16 000 secuestros por año en Venezuela, la mayoría de corta duración o también conocidos como exprés (menos de 24 horas). La situación continúa siendo grave, y los datos recopilados por *Control Risks* la colocan en el quinto lugar del ranking mundial en la comisión de este delito.

²⁸ Estos datos fueron tomados del informe elaborado por IKV Pax Christi denominado La industria del secuestro en Colombia – ¿Nuestro negocio?

²⁹ Datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la Seguridad Ciudadana, elaborada en 2009 por el Instituto Nacional de Estadísticas. Se encuentran disponibles en <<http://www.oas.org/dsp/PDFs/encuestavictimizacion2009.pdf>>



B. Colombia

Uno de los países latinoamericanos que casi de inmediato aparece en nuestro imaginario cuando hablamos de violencia es Colombia, ya sea por el preponderante papel desempeñado por los grupos guerrilleros, por los paramilitares o bien por la notable presencia de cárteles del narcotráfico con personajes emblemáticos como los integrantes del famoso grupo de Los Extraditables. De igual manera sucede cuando hacemos referencia al secuestro y ello sobre todo se debe a la crisis que se comenzó a desarrollar en la década de los ochenta, pues a partir de ese momento se generaliza la comisión de secuestros principalmente en zonas urbanas³⁰.

La comisión de los secuestros, que generalmente tenían como objetivo fines políticos, fue evolucionando rápidamente en el país al grado que a principios de la década de los noventa se reportaron de acuerdo con las cifras oficiales más de 1 000 casos de secuestro al año. Estos niveles no se mantuvieron constantes sino que continuaron creciendo entre 1995 y 2001, pues se puede observar en los registros que se alcanzaron los 3 706 secuestros en 2000. De acuerdo con un informe elaborado por la organización IKV Pax Christi, quienes cometieron la mayor parte de los secuestros durante este periodo fueron los grupos guerrilleros, destacando de esta manera la participación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y algunos grupos paramilitares.

Según estimaciones del Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia, el monto por el cobro de rescates de 1991 a 1999 habría ascendido a los mil millones 500 mil dólares. Sin duda, poseían una gran cantidad de recursos derivados del tráfico de drogas, secuestro y extorsión, lo que los fortaleció en equipo militar y efectivos, convirtiéndose en un escenario más complejo³¹.

Respecto al incremento significativo de este delito, debemos destacar que diversos especialistas han atribuido este comportamiento a las famosas “pescas milagrosas”³², es decir, a los secuestros múltiples o masivos que fueron cometidos contra gran parte de la población. De acuerdo con Mauricio Rubio es fundamental considerar este fenómeno para entender tanto el crecimiento explosivo del secuestro como su significativa disminución en Colombia. Cabe destacar que esta modalidad justamente va acompañada de una especie de socialización del secuestro, en la cual deja de ser un factor fundamental el poder económico de las víctimas, lo cual aparentemente sucede cuando el secuestro de estas deja de significar grandes ganancias económicas.

Otro aspecto importante que debe tomarse en consideración es que el secuestro exprés no era incluido en las estadísticas sobre el secuestro en Colombia, esta situación cambió hasta 2007³³ pues anteriormente esta conducta delictiva era considerada como un robo agravado. La gran crisis en materia de secuestro continuó hasta el 2007, sin embargo, ello cambió a partir de 2008 pues se comenzó a apreciar un descenso importante. Esto sucedió al grado que de acuerdo con distintos rankings, Colombia fue superada por Irak, México, Brasil, Venezuela y Ecuador.

³⁰ De acuerdo con diversos especialistas para la selección e identificación de las ciudades como principales blancos fue fundamental e incluso es considerado como punto de quiebre la VII conferencia que se lleva a cabo en mayo de 1982. Ello se debe a que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a partir de ese momento determinan que es necesario urbanizar el conflicto y en particular identifican a Bogotá como lugar estratégico para el despliegue.

³¹ Estos datos fueron tomados del informe de Pax Christi ‘*La industria del secuestro en Colombia – ¿Nuestro negocio?*’ Explica que la entidad gubernamental Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal, www.antisecuestro.gov.co es la única fuente material de estadísticas del delito de secuestro en Colombia, y recopila información de entidades gubernamentales como la Fiscalía, el DAS, Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (GAULA), la policía y el ejército.

³² Como veremos más adelante las famosas “pescas milagrosas” también fueron características de los secuestros cometidos en Guatemala.

³³ En 2006, la Corte Suprema de Justicia estableció que el “paseo millonario” debía considerarse jurídicamente como un secuestro extorsivo, por lo cual esta modalidad del secuestro debía estar incluida por Fondelibertad en las estadísticas oficiales.



Algunos especialistas han afirmado que este descenso se debe en gran medida a que desde 2003 se comenzó a aplicar una política contra la extorsión y el secuestro extorsivo impulsada por el entonces presidente Álvaro Uribe³⁴. Esta tenía como principal objetivo reducir la violencia combatiendo a los grupos armados y sus acciones se identificaron en tres direcciones:

1. Se expandió la presencia del ejército y de la policía a territorios en donde antes no llegaban, lo que ocasionaba una ausencia de autoridad.
2. El ejército consolidó su presencia en carreteras y caminos que antes eran dominados por los grupos armados, lo que los obligó a desplazarse. Otra consecuencia del fortalecimiento del ejército es que las FARC dejaron de cometer secuestros colectivos y se limitaban a secuestros individuales.
3. El ejército logró debilitar a las FARC y al ELN, debilitando varias de sus secciones dedicadas al secuestro. Los grupos armados tuvieron que replegarse a zonas periféricas en donde ya no podían practicar el secuestro a gran escala.

De acuerdo con la información oficial, los registros de 2013 confirman que el secuestro se ha mantenido disminuyendo respecto a niveles históricos. Sin embargo, resulta un tanto complejo atribuirle a un solo factor estos resultados. Ello se debe a que lo más probable es que más bien se trate de la conjunción de acciones que fueron llevadas a cabo por los diversos actores sociales, en este sentido, consideramos que la decisión de las FARC sobre dejar de emplear el secuestro extorsivo como práctica paramilitar en 2012 fue fundamental. De igual manera sobresale la creación e implementación de los *Gaula*³⁵ entre otras acciones sociales.

Si bien Colombia ha experimentado grandes avances en materia de secuestro, también es cierto que aún se encuentra en el noveno lugar del ranking mundial según *Control Risks*. Ello significa que aún les queda un gran trabajo por hacer, a fin de brindar a sus ciudadanos la paz social que se necesita para vivir dignamente.

C. Guatemala

Desde la década de los setenta, Guatemala se ha caracterizado por ser uno de los principales focos de secuestros en la región centroamericana. Durante esta época la mayor cantidad de los secuestros eran cometidos por la guerrilla, por lo tanto, se trataba de secuestros extorsivos políticos. Sin embargo, ello no se mantuvo estático pues en la década de los noventa, tras la Firma de la Paz, este delito evolucionó pues la modalidad que emergió intensamente fue la extorsiva económica. Ello ha alcanzado tales dimensiones que a partir del año 2000, la sociedad guatemalteca ha sido testigo y víctima de periódicas olas de secuestros que pueden ser masivos o bien cometidos vía retenes ilegales.

Este problema de seguridad pública y ciudadana ha alcanzado dimensiones considerables, sin embargo, el análisis estadístico de su comportamiento conlleva algunas complicaciones debido a que no se cuenta con una serie histórica de datos oficiales que cuantifiquen el delito antes de 2008. Justamente debido a esa situación la ciudadanía comenzó a llevar a cabo esfuerzos importantes para poder contar con estadísticas sobre los casos de secuestro³⁶.

Una muestra de una de las tantas olas de secuestro que tuvieron lugar en Colombia, de acuerdo con Llorens (2008) radica que en tan "sólo cinco meses de 2008 se registraron 96 denuncias, con 97 secuestros y 184 llamadas extorsivas [...] entre sus autores se cuentan miembros de las temibles maras, policías retirados

³⁴ Se sugiere consultar la página <www.extorsion-secuestro.gov.co> pues también se puede consultar allí el Documento de Política sobre este tema, tal como fue aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad el 4 de marzo de 2003.

³⁵ La propuesta y la figura de los *Gaula* será abordada de manera más amplia en el capítulo final de este estudio con la finalidad de contar con las perspectiva comparada para el diseño de políticas públicas.

³⁶ De acuerdo con una revisión de diversos estudios en la materia, así como de fuentes bibliográficas obtuvimos que en 2003 se denunciaron 43 secuestros, en 2004 se reportaron 50 casos, en 2005 y 2006 se registraron 60 en cada año; mientras que, en 2007 se registraron tan solo 48 secuestros en la Ciudad de Guatemala.



o en activo, ex paramilitares o bien bandas cuyos líderes operan desde cárceles” (p. 32). Aunado a ello, cabe señalar que de acuerdo con el estudio elaborado por IKV Pax Christi, el mayor responsable de los secuestros cometidos en Guatemala desde el 2000 es el crimen organizado pues representa una fuente importante de ingresos.

Bajo esta perspectiva, la participación de los maras en este tipo de actividades ha sido preponderante, tan solo basta observar que el papel desempeñado es una pieza clave en los secuestros de migrantes que se cometen en México. Aunado a ello, vale la pena retomar que de acuerdo con algunos periodistas y especialistas, se ha tenido conocimiento de que maras perpetran secuestros en nuestro país y mantienen a la víctimas en cautiverio en Guatemala. A través de este tipo de particularidades es evidente que el problema del secuestro y de muchos otros delitos como trata de personas, no pueden atenderse ni entenderse sin contar con una perspectiva analítica regional pues son fenómenos sociales en los cuales los límites geográficos no representan una barrera ni un límite para los grupos delincuenciales.

De acuerdo con el Área de Transparencia Grupo Apoyo Mutuo de la Policía Nacional Civil, fueron denunciados 647 secuestros³⁷ ante la Policía Nacional Civil de 2008 a 2012. Aunado a ello, acorde con la misma fuente, las cifras de secuestro han disminuido año tras año sin que ello signifique una mejora en cuanto a la impartición de justicia³⁸. Asimismo cabe mencionar que este mismo documento detalla que de enero a julio de 2013 se registró una disminución considerable de las denuncias de secuestro, pues solo se han registrado 24 casos; mientras que, en el mismo periodo de 2012 se habían reportado 52 secuestros. Respecto a estas cifras y al hecho que no se cuenta con una serie histórica de datos es pertinente señalar que puede ser apreciada cierta disparidad de cifras si checamos los registros disponibles en el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, en el cual se presenta información de 2009 a 2012, da cuenta de 568 secuestros, incluyendo los delitos contra la libertad reportados por la Policía Nacional Civil.

Guatemala siempre se ha caracterizado por ser una los países latinoamericanos más violentos por la presencia y actuar de los maras. Por ello, pese a las disminuciones dadas a conocer por el Área de Transparencia Grupo Apoyo Mutuo de la Policía Nacional Civil, la consultora *Control Risks* ubica a Guatemala en el lugar 12 con el mayor número de secuestros a nivel mundial.

5. El secuestro, una actividad más del crimen organizado

En años recientes México experimentó una ola de violencia cuyo origen nos remite a las dinámicas de las grandes organizaciones criminales sean estas carteles o bandas delincuenciales con una amplia cobertura geográfica. Además si hacemos una breve revisión de lo que ha sucedido en Centroamérica en los últimos años, también podremos apreciar la importancia del papel desempeñado por los grupos de delincuencia organizada en los niveles de violencia regional. Sin embargo, es necesario precisar que ello no se debe exclusivamente a la presencia del crimen organizado sino a los cambios estructurales que ha presentado durante los últimos años. Al respecto, Garzón Vergara plantea el concepto de “rebelión de las redes criminales” para tratar de explicar las transformaciones sustanciales del crimen organizado en América Latina. Bajo este perspectiva, plantea que:

La dinámica actual está marcada por los esfuerzos de las diversas facciones criminales por romper las relaciones de subordinación (interna y externa), establecer vínculos con la economía mundial, aumentar sus ganancias, reducir el número de intermediarios, diversificar los productos y las inversiones, y si es necesario reconfigurar el orden legal e institucional (Garzón, 2012).

³⁷ Las cifras fueron obtenidas de un documento elaborado por el Grupo Apoyo Mutuo y se titula Secuestros han sido permanentes durante los últimos cuatro años (Disminuyen capturas durante 2012) y se encuentra disponible en <<http://areadetransparencia.blogspot.mx/2012/03/2-secuestros-por-semana-se-dan-en-el.html>>

³⁸ De acuerdo con las cifras proporcionada por el Área de Transparencia Grupo Apoyo Mutuo de la Policía Nacional Civil, durante 2010 y 2011 las sentencias por secuestro aumentaron casi cuatro veces respecto a años anteriores. Además menciona que de los 632 casos denunciados de 2008 a 2011, 247 obtuvieron sentencia condenatoria y 83 recibieron sentencia absolutoria.



En relación con ello, resulta oportuno señalar que dentro de una organización criminal la gama de actividades a realizar para obtener ingresos es amplia por ejemplo: el tráfico de drogas, la trata de personas, la exportación de minerales, la piratería, el cobro de piso, el robo de combustible, entre otros. Justamente Parés Hipólito (2007) señala que este es uno de los factores que debe ser considerado para comenzar a analizar y comprender el aumento de los secuestros, ya que los grupos que antes se dedicaban mayormente a otras actividades ilícitas “han descubierto en el secuestro una forma delictiva muy lucrativa y de poco riesgo, convirtiendo a esta actividad ilícita en su medio habitual de vida y subsistencia” (p.17).

En particular, el secuestro es una de estas actividades que le permiten a la delincuencia organizada generar ingresos, ya que cometer este delito forma parte del portafolio de actividades que llevan a cabo cotidianamente. Lo anterior le permite a las organizaciones diversificarse, lo cual les garantiza que si en determinado momento las ganancias asociadas a su actividad primaria pasan por un mal momento se puede compensar cometiendo más este delito u otras actividades ilegales.

Bajo esta lógica y el concepto *per se* de “rebelión de las redes criminales”, algunos de los rasgos principales de estos cambios estructurales se encuentra determinados por la disputa entre facciones y grupos delincuenciales en el marco de la competencia por mercados, así como por las posibles represalias que son llevadas a cabo por estos grupos frente a las acciones estatales. Al respecto se plantea que a través de estos cambios, las organizaciones criminales pretenden tener mayor autonomía mediante la oferta de productos ilegales que demanda la sociedad, ya que considera que:

Ya no se trata de sacar provecho de ciudadanos indefensos que son víctimas del robo de sus propiedades, sino de crear mercados de consumidores de productos no regulados [...] Las mayores ganancias provienen de la venta de bienes y servicios ilegales. Actividades como el secuestro “Express” y la extorsión aparecen como economías de “subsistencia” que sirven para mantener una base criminal “asalariada”, y que tienen un impacto notable en la seguridad ciudadana (Garzón, 2012).

Los secuestros cometidos por organizaciones criminales suponen una dinámica preocupante toda vez que su viabilidad económica podría depender del volumen logrado. Aunado a ello, no debemos olvidar la importancia del papel que desempeña la violencia ejercida por los grupos delincuenciales como medio para mantener el control sobre cierto territorio y su posición de poder respecto a otras organizaciones. Es por esto que, resulta vital reconocer e identificar las características que presenta este delito en términos de su organización, ubicación geográfica e incidencia pues ayudaría a implementar estrategias diferenciadas en las entidades donde el secuestro sea principalmente cometido por grandes organizaciones criminales.







**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

Evolución
y comportamiento
histórico
del secuestro
en México

CAPÍTULO

2



CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN Y COMPORTAMIENTO HISTÓRICO DEL SECUESTRO EN MÉXICO

Por más de una década, el secuestro ha sido considerado como uno de los principales problemas de seguridad ciudadana en México. Para corroborar este argumento solo basta con hacer un poco de memoria y recordar la transformación que ha tenido esta conducta delictiva desde sus orígenes que podríamos datar a principios del siglo XX a partir del surgimiento de la primera banda de secuestradores, la Banda del Automóvil Gris. Sin embargo, Ello se hace aún más evidente con la gran ola de secuestros que tuvo lugar en la década de los noventa, a partir de la cual comenzamos a escuchar sobre Marcos Macerat Tinoco Gancedo, alias "El Coronel"; sobre Daniel Arizmendi, alias "El Mochaorejas"; sobre Andrés Calettri, alias "El Hermano Coraje"; sobre José Luis Sánchez Canchola, alias "El Canchola"; entre otros. Dicho momento representa un punto de quiebre de la evolución cualitativa y cuantitativa del secuestro en México, puesto que a partir de este periodo podríamos decir que comenzaron a desarrollarse más bandas de secuestradores en las cuales se puede apreciar la importancia de la connivencia con la policía y de las cárceles como modelos que facilitan la asociación entre delincuentes.

Ello no es ninguna pequeñez o nimiedad, puesto que conforma todo un cúmulo de experiencia criminal que suele ser compartida o transmitida entre los integrantes de la banda de secuestradores. La importancia de esto alcanza tal grado que ha sucedido que cuando alguno de ellos cuenta con el conocimiento y experiencia para establecer los vínculos necesarios para la exitosa comisión de un secuestro, este conforma su propio grupo delincuencial. Como mencionamos anteriormente, cada una de estas organizaciones funciona de manera muy particular y difícilmente el *modus operandi* será el mismo, de tal manera que Padgett (2012) al hacer referencia a la huella dactilar que distingue a un secuestro señala que "Los expedientes judiciales dejan en claro que la fuerza pública tiene los medios suficientes para identificar y detener a una banda después de su tercer secuestro. Sin embargo, no siempre ha sucedido así" (p.15).

Si continuamos la revisión histórica de este delito de alto impacto, encontraremos que otro punto de inflexión en su evolución se observa durante la administración del ex mandatario Felipe Calderón. Durante dicho sexenio se aprecia una tendencia creciente significativa del secuestro que formaba parte del alza de la delincuencia y violencia en el país, debido al combate contra el crimen organizado o bien a los reajustes estructurales de dichas organizaciones delinuenciales y a la diversificación de sus actividades. Al respecto:

"Las autoridades explicaban que la contundencia con que se estaba golpeando el narcotráfico llevaba a que sicarios se quedaran sin los recursos suficientes y tuvieran que recurrir a delitos que agraviaban a personas no relacionadas con el crimen. Y esto es algo nuevo. Y yo creo que es el aspecto fino que hace más grave la situación presente en el país en términos de crimen.

Sin embargo, esta perspectiva tenía fallos. Una es que al menos en los setentas, en el Archivo General de la Nación yo me encontré documentación en que veías a narcotraficantes haciendo secuestro y más bien lo que determinaba esa relación [...] es cómo los agentes de la Dirección Federal de Seguridad realizaron otras actividades, actividades ilícitas, francamente ilícitas, paralelas a la actividad delictiva de la desaparición forzada de disidentes comunistas".

Especialista

Lo mencionado por este especialista así como el breve preámbulo brindado da cuenta de la importancia de contar con un marco referencial que nos permita darle mayor sentido a las estadísticas oficiales. Una prueba de ello es que en los párrafos anteriores hemos podido identificar, de manera muy general, la evolución de quienes suelen cometer secuestros que a su vez está vinculada con el perfil de las víctimas y el propio *modus operandi*. Nosotros creemos que para poder entender integralmente cualquier tipo de criminalidad es necesario contar con la más amplia perspectiva cualitativa y cuantitativa que nos permita identificar las particularidades de este delito de alto impacto con la finalidad de generar las políticas públicas más adecuadas en la materia.

Con dicho objetivo, en este capítulo abordaremos qué entienden nuestras autoridades por secuestro tomando en consideración otro tipo de privaciones ilegales de la libertad, así como la perspectiva de





los especialistas que entrevistamos para este estudio. Esta pregunta que nos puede parecer un tanto sin sentido nos permitirá vislumbrar a grandes rasgos qué casos están siendo considerados en las estadísticas oficiales reportadas por las procuradurías de justicia estatal. Además abordaremos los perfiles de víctimas y de secuestradores, así como los *modus operandi* y el surgimiento de ciertas modalidades de secuestro identificadas por las autoridades y los especialistas.

Una parte importante de este capítulo consiste en el análisis estadístico de los secuestros denunciados acorde con la información oficial disponible en el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) desde 1997 hasta abril de 2014. Sabemos que para una mayor comprensión de la criminalidad es necesaria una perspectiva focalizada. Por ende, decidimos analizar la denuncia de secuestros a nivel nacional, regional, estatal y municipal para que contemos con un enfoque más precisa desde la perspectiva espacial. Aunado a ello, en esta ocasión nos dimos a la tarea de identificar posibles correlaciones entre ciertas percepciones que tiene la ciudadanía de algunas instituciones de seguridad y justicia con los niveles de secuestros del fuero común reportados por las procuradurías estatales.

Consideramos que de esta manera podemos comenzar a entender el delito y la reacción de la ciudadanía frente a él, en función de la percepción que tiene sobre el desempeño de los funcionarios públicos, específicamente, los policías. Dicha autoridad desempeña un rol estratégico en la evolución del secuestro, solo basta retomar las palabras de Padgett (2012) quien refiere que "existen tres ambientes óptimos para la creación de una banda del crimen organizado: la familia, la policía y la prisión" (p.1).

El ONC ha expresado a través de sus reportes mensuales y en diversos espacios de participación ciudadana, lo importante que sería contar con los registros estadísticos de los delitos del fuero federal que afectan directamente a la ciudadanía como el secuestro. Esto nos permitiría conocer más puntualmente las dimensiones de este ilícito que presuntamente se encuentra ligado con las actividades del crimen organizado. Con la finalidad de tener acceso a esas cifras enviamos una solicitud de información pública y en este apartado se analiza la respuesta brindada por la Procuraduría General de la República (PGR).

1. ¿Qué dicen los entrevistados acerca del secuestro?

Como mencionamos anteriormente, para el presente estudio llevamos a cabo entrevistas a diversos ex funcionarios y servidores públicos a nivel federal y estatal, cuya labor se encuentra estrechamente relacionada con la investigación de secuestros. Esta selección de actores políticos nos permitió conocer cuál es el concepto rector que cada uno de ellos tiene sobre el secuestro, secuestro exprés y, dada la coyuntura actual, sobre la desaparición involuntaria de personas¹. Para obtener estas respuestas le preguntamos a cada uno de ellos cómo definiría cada una de estas conductas. Bajo esta circunstancia, teníamos como objetivo que nos respondieran lo primero que se les viniera a la mente. Aunado a ello, cabe mencionar que realizamos el mismo ejercicio con los especialistas entrevistados con la finalidad de identificar si existían visiones estratégicamente distintas sobre este problema de seguridad pública.

Consideramos que esta pregunta era de suma relevancia dado que nos permitía identificar el paradigma que rige o rigió la labor diaria de los funcionarios públicos, lo cual es muy significativo sobre todo si tomamos en cuenta que a partir de 2010 contamos con la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LGPSDMS)*. Esta reforma al marco normativo representa un viraje de considerables dimensiones, dado que en el *Capítulo II De los Delitos en Materia de Secuestro*, en el Artículo 9 se establecen cuatro

¹Decidimos incorporar el tema y concepto de desapariciones involuntarias debido a que se trata de un serio problema de seguridad pública actual y porque es importante conocer cuáles son los rasgos distintivos que perciben sobre cada uno de estos tipos de privaciones ilegales de la libertad.



supuestos bajo los cuales una privación ilegal de la libertad puede considerarse como secuestro:

- a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;
- b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;
- c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o
- d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, prive de la libertad a otro. Lo anterior, con independencia de las demás sanciones que conforme a esta Ley le correspondan por otros delitos que de su conducta resulten.

Asimismo consideramos que a partir de las respuestas obtenidas por parte de los funcionarios públicos podríamos obtener luz sobre los casos que se encuentran registrados en las estadísticas proporcionadas por las procuradurías de justicia estatal. Esto nos resultaba relevante debido a que hay cierta incertidumbre sobre el registro oficial del secuestro exprés o de aquellos casos en los que no se solicita el pago de un rescate.

A continuación presentamos algunas de las respuestas brindadas por los funcionarios públicos sobre cómo definirían el secuestro y algunos de los supuestos o modalidades establecidas:

“El secuestro es la privación de una persona, de acuerdo a la ley, el secuestro es la privación de una persona, ahora con la Ley General para cualquier finalidad, no importa para cual sea. O sea cualquier finalidad [...] con el simple hecho de quererle hacer daño, ya es secuestro. No hay vuelta para atrás. La única diferencia entre la privación ilegal de la libertad y el secuestro es que no sepamos la razón [...] y que no haya una línea de investigación que te permita determinar cuál es la razón [...] cuando la víctima sale y se va con el novio y regresa después, pues obvio no sabíamos ni por qué, no había línea de investigación [...] pero de ahí en fuera si lo quieres golpear, si vas a pedir dinero, si lo quieres agredir sexualmente, si lo vas a robar, o sea...tú te llevas a una persona privada de su libertad, ya es un secuestro”.

Funcionario público

“La forma de secuestrar es una sola, la privación de la libertad y exigir algo a cambio [...] Ahorita que estamos hablando del tema de cómo medimos, hemos sido muy cuidadosos en llamarle secuestro a lo que más allá del tipo penal, más allá de cómo lo describe el legislador. Sí hemos sido muy cuidadosos en poder diferenciar lo que es un levantón [...] que es una privación de la libertad con fines de otra naturaleza a lo que conocemos como el secuestro clásico que es el pedir un rescate a cambio directamente a la familia. Aunque los dos pudieran configurar el delito de secuestro en términos estrictamente jurídicos y del tipo penal, también creo yo que lo que combatimos cuando hablamos del secuestro en sí, es un aspecto de esta conducta que tiende a dañar profundamente a la sociedad cuando al ser querido nos lo arrebatan y nos piden un dinero a cambio [...] Lo otro es muy grave es una situación muy delicada pero a final de cuentas obedece a una circunstancia totalmente diferente a alguna situación que no salió bien entre ellos, a cuestiones entre narcotraficantes, [...] creo que no es en esencia lo que estamos combatiendo en este país. Queremos proteger a la sociedad con el delito de secuestro”.

Funcionario público

“El secuestro está muy claro, es la privación ilegal de la libertad buscando el beneficio económico o utilidad económica [...] A diferencia del secuestro exprés es cuando buscas, obviamente hay también una privación ilegal de la libertad, pero [...] buscas específicamente con la intención de un robo o extorsión”.

Funcionario público

“El secuestro exprés tiene específicamente hacer esa finalidad, hacer un robo o hacer una extorsión pero hay algunos comentarios en el sentido de que si a una persona se la llevan al cautiverio horas, uno o dos días lo consideran como un secuestro exprés y ese no es un secuestro exprés, ese ya es un secuestro. Entonces el secuestro exprés con la finalidad de cometer robo o extorsión se contabiliza en otro rubro pero el secuestro así dure horas o dure uno o días es un secuestro como tal y esos sí se cuentan”.

Funcionario público



A través de estos comentarios es posible evidenciar que existen criterios disimiles para considerar en qué casos es o no un secuestro. Sobresale que en el primero de ellos se hace puntual referencia a los supuestos establecidos en la ley que van más allá del cobro de un rescate, pues sobre todo hizo referencia a aquellos en los cuales se considera como un secuestro aquellas privaciones ilegales de la libertad para causar un daño o un perjuicio a una persona. A diferencia del primer caso, podemos apreciar en el segundo comentario de nuestros entrevistados que solo se están tomando en consideración los secuestros por los cuales se exige el pago de un rescate a cambio de la liberación de la víctima. Lo mismo sucede con la tercer postura en la cual incluso se refiere al secuestro exprés como una conducta que se comete con la finalidad de llevar a cabo un robo o una extorsión tal como lo señala la Ley General. En lo que respecta a la cuarta declaración de los funcionarios públicos podemos apreciar nuevamente que se caracteriza de la misma manera el secuestro exprés, pero con la particularidad de que el servidor público aduce que cuando estos casos no se concretan en un periodo de cautiverio y solo son con fines de robo o una extorsión se contabilizan en otro rubro.

Este último argumento nos permite vislumbrar que en algunos casos se ha optado por un criterio que parte de la lógica y criterios de quienes integran las procuradurías de justicia. Además estas posturas nos pueden mostrar que quizás la autoridad no está interpretando a cabalidad la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro* en la dependencia que se encuentra a su cargo. Para muestra de esta posible falla o falta, a continuación retomaremos una de las experiencias relatadas por uno de los especialistas entrevistados:

“Me llamó mucho la atención que no aplicaban la ley, aplicaban su código estatal. Cuando yo llego hay un caso donde traen a un muchacho, lo suben a la cajuela, lo llevan...cuando van camino a la sierra, los logran detener y lo sacan. Bueno para mí, [...] había flagrancia, había un secuestro.

[...] A ver cómo quedó el auto de formal prisión de esta persona. ¿Cuál?. El del secuestro. ¿Cuál secuestro? Pues el de la cajuela que detuvieron cuando se llevaban al muchacho. No, pues sí lo consigné pero no por secuestro [...] ¿Entonces por qué lo consignaste? Amenazas.

[...] Entonces en qué momento para ti servidor público era un secuestro...hasta que piden dinero. Entonces te das cuenta que ni siquiera el concepto real del tipo penal es claro. Hay estados de la República que dicen “yo sigo aplicando mi Código” y la Ley...pues ahí está.”

Especialista

Lo anteriormente planteado evidencia que a pesar de la existencia de la Ley General no contamos con la plena certeza de que existen criterios y lineamientos homologados que nos garanticen que la víctima de cualquiera de los cuatro supuestos de secuestro va a contar con el mismo tipo de atención, con la misma oportunidad de acceder a la justicia a partir del reconocimiento de la conducta padecida como un secuestro. Esto resulta sumamente preocupante puesto que parece que la procuración de justicia está determinada por la entidad federativa en la que se cometió y denunció el delito. Si tomamos en consideración este hecho desde la lógica de la información recopilada y sistematizada en materia de secuestros, ello evidencia que en los registros estadísticos oficiales tenemos datos que responden parcialmente a esta conducta delictiva *per se*. Esto se debe a que parece que tenemos entidades federativas en las que se sí se reportan los casos que corresponden a los cuatro supuestos de secuestro y otras en las que únicamente tengan cabida aquellos secuestros en los cuales se solicitó el pago de un rescate.

Aunado a ello, podemos observar que en el segundo comentario se hace referencia al término de levantón, el cual propiamente no constituye un tipo penal sino que corresponde únicamente a un término coloquial con el que se ha descrito, social y mediáticamente, este delito. Esto significa que el concepto de levantón podría considerarse como una producción discursiva desde el Estado, los medios de comunicación y hasta de los propios criminales a un ejercicio de violencias vinculado con diversas modalidades de privaciones ilegales de la libertad como secuestros o desapariciones.





Tomar en cuenta este último argumento es de suma importancia a la luz de la evolución que ha tenido el fenómeno delictivo en nuestro país, ya que hay varios secuestros que concluyen como desapariciones o bien que tienen los rasgos cualitativos necesarios para ser denominados coloquial y socialmente como levantones. Esto resulta evidente si hacemos una revisión de algunos casos de personas desaparecidas que han sido dados a conocer a través del trabajo que realizan sus familiares para su búsqueda, así como por la información que han difundido los periodistas.

Un ejemplo de ello, es el caso de Roy Rivera Hidalgo, quien fue secuestrado la noche del 11 de enero de 2011 por personas uniformadas en Monterrey frente a su madre y hermano menor, a la par que dichas personas les robaban sus pertenencias. Roy Rivera Hidalgo tras tres años de haber sido secuestrado continúa desaparecido después de que cesaron las comunicaciones con sus secuestradores mientras se negociaba la entrega del rescate. Su madre, Letty Hidalgo, ha peregrinado por distintas ventanillas de instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, incluyendo al ejército sin que haya logrado obtener resultados que le permitan encontrar a su hijo. Lamentablemente este caso no es un evento aislado pues incluso como ella lo ha señalado a principios de 2011 muchas familias padecieron este tipo de atracos en los cuales un grupo de personas armadas y encapuchadas rompían las cerraduras de las casas para ingresar a ellas, robar todo tipo de pertenencias y llevarse a alguno de los integrantes de la familia, es decir, privándolo ilegalmente de la libertad.

Tomando en consideración este tipo de casos y los comentarios de los funcionarios públicos entrevistados, se abre la posibilidad de cuestionar la labor que desempeñan nuestras autoridades en términos de atención a las víctimas, del acceso que estas pueden tener a la justicia y finalmente del registro estadístico de los delitos. ¿Cómo son atendidos y clasificados este tipo de hechos delictivos en cada una de las entidades federativas? Para ahondar más sobre ello hemos decidido continuar presentando y analizar más detalladamente otras declaraciones vertidas sobre este tema a lo largo de las entrevistas:

“Yo no voy a exponer mi unidad [...] para ir a enfrentar con narcotraficantes por un tema de levantón entre ellos. No que no lo combata, lo combato con otras unidades de reacción y de fuerza pero la unidad de secuestro sí la cuido para cuando yo sé que están pidiendo un rescate a cambio de la libertad de la persona”.

Funcionario público

“Un secuestro nato o real para mí es el secuestro que cumple...el secuestro base que es cuando quieres pedir una exigencia económica. Hay una modalidad que la gente los denomina levantones que son cuando existe una rivalidad entre dos delincuentes y en un ajuste de cuentas están privando de la libertad a otro, la investigación no puede ser la misma. ¿Por qué? Porque no estás tratando con el mismo delincuente y [...] los delincuentes tienen finalidades distintas, si tú no sabes hacer la diferencia o como unidad antisequestro no sabes hacer la diferencia existe un riesgo enorme de que te maten a la víctima. ¿Por qué? Porque si a un delincuente que se llevó a una persona por un ajuste de cuentas, tienes que saberle negociar para que te la devuelva porque su finalidad al final es no devolvértela es matarla, entonces tienes que saberle negociar para que convencerlo y que te la devuelva a pesar de que se la llevó sabiendo que no lo iba a hacer”.

Funcionario público

“Hay gente de la delincuencia organizada que manda a levantar a alguien y a ese lo levantan para torturarlo y asesinarlo que es lo más común. Pero [...] cuando a la persona la privan de la libertad, la persona normalmente en su desesperación, en su miedo les dice “Háblale a mi esposa, yo tengo dinero para pagarte, háblale a mi esposa”. Entonces los privadores de la libertad [...] dicen “Bueno a este lo vamos a matar o a hacer lo que le vamos a hacer, pero a parte nos llevamos una lanita para nosotros” Entonces como él mismo les dice háblale a mi esposa [...] hablan pidiendo el rescate y ahí es donde nos confunden y pareciera un secuestro, intervenimos con las unidades y entonces ya después nos damos cuenta que nunca fue un secuestro, lo levantaron para matarlo pero los privadores de la libertad aprovecharon y se llevaron 200 o 300 mil pesos”.

Funcionario público





A partir de los comentarios pronunciados por los tres funcionarios públicos podemos apreciar el rol determinante que juegan los conceptos que hacen suyos diariamente en las labores de investigación y procuración de justicia. Bajo esta perspectiva, podemos mencionar que las características que le atribuyen a los levantones son definitorias en el establecimiento de la ruta crítica que se seguirá para atender el delito. En el primero de los casos se observa que en cuanto se detecta que se trata de una privación ilegal de la libertad que se comete por un presunto ajuste de cuentas entre narcotraficantes, optan porque no tenga ningún tipo de participación de la unidad especializada en el combate al secuestro (UECS) sino de una unidad de reacción y de fuerza.

Por el contrario, en el segundo de los casos se percibe la participación de la UECS como un elemento fundamental para poder recuperar con vida a la persona que fue privada ilegalmente de la libertad mediante estrategias específicas de negociación. Estas se ajustan a los fines que persigue el sujeto activo, que a diferencia del secuestro tradicional o extorsivo económico giran alrededor de causarle un daño o perjuicio a la víctima. Algo importante de destacar es que independientemente de que haya hecho referencia a los levantones y que estos son resultado de rivalidades entre delincuentes, ese funcionario público no desestimó que se trataba de un secuestro en función de la preclasificación de la víctima. Esto sí se logra apreciar en el último comentario, pues se puede interpretar que las privaciones ilegales de libertad en las que se tiene como fin la tortura y homicidio de la víctima como resultado de un ajuste de cuentas entre gente de la delincuencia organizada no es un secuestro. Al respecto consideramos pertinente retomar una de las críticas pronunciadas por uno de los especialistas entrevistados respecto a este tipo de posiciones:

“Por eso tenemos 200 mil desaparecidos en un sexenio, ¿no? Ni siquiera los investigan. Ahora, ¿por qué me precalificas? O sea tú estás determinando el secuestro en relación a la víctima y como la víctima es mañosa entonces no es secuestro. Yo quisiera saber dónde el tipo penal determina que el secuestro tiene que ver con la calidad del sujeto pasivo del delito o del objeto activo [...] Entonces este contexto que coloquialmente conocemos como levantón, si nosotros nos vamos al texto de la ley dice “con el propósito de causarle un daño. “Ah, bueno pero aquí no le quería causar un daño...lo querían matar” ¿Y si lo querían matar, por qué se lo llevan? Son dos conductas distintas. Yo lo secuestro porque quiero que me dé información [...] Si después de toda esta actividad, termina en un homicidio pues es un secuestro calificado como homicidio”.

Especialista

Una vez más debido a los conceptos base que utilizan las autoridades y los criterios que implementan a partir de estos en las dependencias que dirigen o presiden, invitan a que nos cuestionemos si todos los casos que debieran ser considerados como secuestros se encuentran contabilizados por las procuradurías de justicia estatal en el formato CIEISP disponible en la plataforma del SESNSP. En el ONC hacemos un atento llamado a que esta situación sea aclarada y que se den a conocer los lineamientos básicos que han sido establecidos para la recopilación, sistematización y publicación de estadísticas en materia de secuestros, los cuales deben estar en plena sintonía con la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro* que precisamente surge en reconocimiento de este problema de seguridad pública y ciudadana que enfrentamos en México. Es importante que ello se lleve a cabo porque no debemos olvidar que se trata de la información disponible en el SESNSP, la cual ha sido seleccionada y definida como fuente oficial para medir los avances y retrocesos alcanzados en materia de delitos del fuero común. Ante ello cabe preguntarse ¿qué estamos midiendo a partir de esas estadísticas oficiales?





A. Evolución del modus operandi

Una de las preguntas realizadas durante la entrevista tanto a los funcionarios públicos como a los especialistas partió de la necesidad de conocer cuáles eran los principales modus operandi de este delito y tratar de apreciar si existía una relación entre este y el comportamiento que ha registrado el secuestro. Un porcentaje importante de las respuestas obtenidas por parte de los servidores públicos ponen en evidencia que el secuestro opera con una lógica regional, es decir, se trata de una conducta delictiva en la que juega un papel fundamental el factor espacial y geográfico. En el Observatorio Nacional Ciudadano hemos señalado puntualmente que para atender el problema de la inseguridad se requiere de una perspectiva focalizada, que nos permita entender la lógica y dinámica delincinencial que se encuentra detrás de cada ilícito, en este caso detrás de cada secuestro. A continuación retomamos una de las respuestas que hace referencia a ello:

“No es lo mismo el secuestro en el norte del país, que el secuestro en el centro, que el secuestro en el sur. O sea no es lo mismo el tipo de secuestro que acontece en estados del noroeste del país, del noreste o del centro”.

Funcionario público

Adoptando el término de uno de los especialistas entrevistado, podríamos señalar que en cierta forma el factor geográfico y espacial determina la huella dactilar de los secuestros. Esto implica que los *modus operandi* o las características de los secuestros poseen ciertos patrones regionales e incluso estatales. Por ejemplo, la situación por la que atravesó recientemente Chihuahua no se parece a la de Sinaloa o incluso de Tamaulipas, porque a pesar que en estas tres entidades federativas sea posible identificar la presencia del crimen organizado, estos grupos no operan de la misma manera. Este escenario resulta aún más claro si tomamos en consideración la situación de la frontera sur de nuestro país, en las cuales los secuestros de migrantes parecen ser una realidad cotidiana o inclusive si observamos lo que sucede en el centro del país, en el cual han estado ocupando un lugar preponderante los secuestros exprés.

Debido a lo mencionado no podemos decir que exista un modus operandi generalizado a nivel nacional. Por esta razón a continuación presentaremos algunas de las respuestas que nos brindaron los funcionarios públicos entrevistados, que dan cuenta de algunas de estas particularidades que específicamente se encuentran vinculadas con el perfil de las víctimas y de los secuestradores:

“Este modus operandi ha cambiado a través de los años antes este secuestro era muy evidente que estudiaban y analizaban a la víctima, la seguían, conocían los movimientos para posteriormente ejecutar el secuestro, principalmente en personas que podrían ellos saber que tenían una capacidad económica importante. Esto ha cambiado, es difícil ahora que te encuentres a delincuentes que hayan planeado con anticipación llevar a cabo este delito, muchos son aprovechando el momento, muchos son con personas ya no necesariamente de una capacidad económica importante sino pueden ser lo que en la sociedad se conoce como de clase media y que puedan obtener algún recurso rápido”.

Funcionario público

Los secuestradores “son más improvisados actualmente, no tienen esa capacidad de logística de planeación para mantener el plagio de forma permanente y obtener un rescate cuantioso [...] lo que buscan es allegarse de alguna utilidad lo más rápido posible y liberar a la víctima”

Funcionario público

“Te los digo mejor por fecha para que sea de acuerdo a los expedientes no solo a nivel personal: 2011, 2012 y mediados de 2013 [...] casi todos los probables cuando eran detenidos referían una investigación, una investigación previa, alguien que les estuvo enviando información; 2013, 2014 tengo eventos en los que la víctima fue seleccionada en el momento en que va en el carro y la ve en un buen vehículo, la ve con un buen reloj, la ve saliendo de un buen restaurante y presume que debe de tener dinero y en ese momento es privada de la libertad [...] Ya no hay una inteligencia previa en la que puedan ser detectados antes de cometer el secuestro”.

Funcionario público



La respuesta de los tres funcionarios públicos coinciden en la evolución de este ilícito en términos del detrimento de la planeación que conllevaba cometer el secuestro de manera tradicional o profesional. Esto nos podría evidenciar que justamente el incremento que se ha observado últimamente de las denuncias por este delito responde a este cambio de *modus operandi*, puesto que al no existir una valoración ni estudio previo para seleccionar a la víctima que te garantice que tiene un alto poder adquisitivo, resulta aún más complicado obtener las ganancias esperadas o requeridas a partir de un solo evento o hecho. Ello puede conllevar a que para alcanzar dicho nivel de ganancias óptimas, los secuestradores cometan más delitos.

Aunado a ello, es pertinente destacar la supuesta aleatoriedad que actualmente reviste al secuestro, puesto que ha dejado de importar si la víctima es alguien famoso, rico, de clase media o pobre. Podríamos decir que este factor puede hacer mucho más complejo la labor de controlar el secuestro pues como lo señaló uno de los entrevistados “ya no hay inteligencia previa en la que puedan ser detectados antes de cometer el secuestro”. Consideramos que estos elementos, de nueva cuenta hacen evidente la necesidad de una política pública en materia de secuestro con un pleno enfoque de prevención, que no abarque exclusivamente medidas preventivas de tipos situacional; que tenga como eje rector, desincentivar la comisión de esta conducta criminal y que apueste por la generación de procesos y facultades que nos permita saber qué hacer antes y después de un secuestro.

Bajo esta perspectiva, es fundamental comenzar a conocer las características de quienes están cometiendo estos ilícitos, tratar de dilucidar los factores causales detrás de esta conducta criminal y conocer las condiciones en las que se están llevando a cabo. Al respecto, algunos de nuestro entrevistados dieron a conocer que se han topado con mucho casos de primodelinquentes, oportunistas a los que se les ocurría algo, un amigo o familiar cercano de la víctima y varias personas con dinero que se han hecho de este poder económico por dedicarse a esta actividad delincencial. Por ejemplo, como se verá en los capítulos 5 y 6 de este estudio se denota que hay bastante involucramiento de jóvenes y de menores de 18 años en este tipo de actividades ilícitas. Al respecto, queremos retomar una valoración de uno de los especialistas entrevistados sobre este particular fenómeno que se está desarrollando en México:

“No se veía que personas sin experiencia hicieran secuestros. Creo que ahora es más común, el que se haya reducido el perfil socioeconómico de las víctimas habla también de la modificación de la gama de perfil de secuestradores. Están ocurriendo secuestros no virtuales ni exprés, secuestros reales por 200 - 500 pesos, en los que se hacen negociaciones, en que se dispone a la persona en una casa de seguridad o algo parecido, en que se les sujeta y tortura y alguien asume el papel de negociación. Esto habla del abaratamiento de la vida y del abaratamiento de la muerte”.

Especialista

Consideramos que este tipo de rasgos necesariamente deben ser tomados en cuenta por las autoridades correspondientes debido a que creemos que no se puede tratar de frenar esta conducta únicamente a partir de estrategias reactivas, sino que se requieren políticas sociales que hagan menos atractivos estos delitos. Otro factor que ha sido abordado recurrentemente sobre los secuestros en México, es la notable incursión de grupos del crimen organizado y de bandas que dependen directamente de ellos, en este tipo de delitos y ello ha generado que cualquier persona pueda ser víctima de este delito. A continuación recuperaremos lo comentado por quienes fueron entrevistados para este estudio:

“El secuestro se ha incrementado en nuestro país [...] por la dispersión de algunas bandas [...] y entonces se ha socializado. Se ha socializado en el sentido de que no son las clases económicas favorecidas las que son ahora objetivos de los secuestradores, sino son las clases medias, las clases medias bajas. ¿Por qué? Y los que tienen que ver con el comercio informal que es un tema que poco se ha atendido. ¿Qué maneja el que vende mercancía informal? Maneja efectivo entonces [...] muchos de los que son secuestrados actualmente es el señor que vende tacos en la esquina, el carnicero, el comerciante de mercado, secuestros que a veces durante 48, 24, 36 horas que no involucran casas de seguridad sino vehículos, cabinas de tractocamiones, bodegas”.

Funcionario público





“El perfil de víctimas se ha ampliado a las clases medias y a las clases medias bajas por este fenómeno de dispersión, de migración de las estructuras delictivas que para mantener flujo de ingresos se dedican a secuestro y en vinculación con las bandas que se encuentran en los reclusorios, en los penales [...] se dedican a secuestrar y a extorsionar”.

Funcionario público

“La dispersión, la pulverización de los carteles dejó a muchas personas sin acceso a las drogas pero sí con las relaciones policíacas para poder realizar otros delitos. De manera este más extendida, la extorsión y de manera más profunda su variante delictivamente hablando, más fatídica que es el secuestro”.

Especialista

El hecho de que veamos este tipo de patrones delictivos puede ser una de las causas detrás del incremento sostenido del secuestro en los últimos años. La hipótesis que se sugiere es que los altos niveles de secuestro están correlacionados con la diversificación de estratos sociales a los que afecta, es decir, se secuestra a más personas porque los objetivos potenciales ya no son únicamente personas con muchos recursos económicos o políticos sino que ahora también personas con menores ingresos. Cabe resaltar que este patrón modifica los montos logrados por las bandas de secuestradores, ya que se requiere más secuestro para conseguir el mismo monto que un secuestro cuantioso pero disminuyen sus costos.

Aunado a ello, sobresale que en los tres casos se hace referencia a la diversificación de actividades por parte del crimen organizado y se hace mención de dos actividades criminales clave para la financiación de los grupos delincuenciales; el secuestro y la extorsión. El problema que enfrenta México en esta materia es sumamente complejo, pues en este caso estamos ante dos delitos que generan múltiples impactos económicos, políticos y psicosociales que desestabilizan una comunidad. Si hacemos memoria de la propuesta teórica de Garzón sobre la rebelión de las redes criminales, podríamos interpretar que el ejercicio de violencia a partir de este tipo de delitos permiten reforzar su presencia y control sobre cierto territorio. Esta particularidad referida debe ser observada y considerada con mucho cuidado pues de esta manera el secuestro de personas de cualquier nivel socioeconómico comienza revestirse de otro significado político y social que va más allá de representar una actividad económica delincencial. Al respecto uno de los personajes entrevistados asume una posición crítica sobre este argumento narrativo:

“Resultó muy cómodo para la autoridad aventar todos los asuntos, los casos, las personas dondequiera que fueran, de la magnitud que fueran todo a los cárteles. Entonces lo cárteles fueron una buena manera de lavarnos las manos. Los cárteles, los cárteles, estoy luchando contra los cárteles; ellos secuestran, ellos roban, ellos matan, ellos trafican con personas lo cual yo personalmente me permito dudar en gran medida. Yo no creo que eso sea la composición de ese grupo criminal al cual tiene que enfrentar la autoridad”.

Ex funcionario público

Asimismo en las últimas dos declaraciones que hacen referencia a la evolución del secuestro, se evidencia la importancia que tiene la connivencia con las autoridades para poder perpetuar esta actividad delictiva. Esto es fundamental si recordamos lo mencionado por Humberto Padgett en su obra *Jauría. La verdadera historia del secuestro en México*, en la cual señala dos ambientes óptimos para conformación de un grupo delincencial son: las policías y las cárceles. De acuerdo con el análisis de la conformación de algunas de las bandas más reconocidas de secuestradores, así como con la experiencia de las autoridades entrevistadas los casos en los cuales han estado involucrados policías en la comisión de secuestros son varios a lo largo de todo el país. Además no debe olvidarse que las cárceles fungen como el lugar ideal para que surjan este tipo de asociaciones delictivas a partir de que son compartidas las experiencias y habilidades delincuenciales de quienes fueron sentenciados condenatoriamente. Debido a esto último, consideramos pertinente retomar un esquema publicado por la PGR sobre la evolución criminal de quienes se han dedicado a cometer secuestros en México a partir de información obtenida por parte de la Agencia Federal de Investigación (AFI) a través de la desarticulación de bandas de secuestradores como se puede observar en el esquema 3.





De acuerdo con la información publicada por la PGR y la AFI, en las bandas de secuestradores que operan en el país se ha identificado “la participación de ex convictos y delincuentes que han evolucionando en el ámbito delictivo, pasando del robo y asalto al secuestro, potenciados por el consumo de droga” (PGR, 2008). Este diagnóstico sobre la evolución de los integrantes de las bandas de secuestradores evidencia la relación existente entre las distintas conductas delictivas, lo cual fortalece el llamado que ha hecho insistentemente el ONC respecto a la necesidad de una política integral que no se focalice exclusivamente en un delito sino que considere la totalidad de los delitos de alto impacto social. Cabe mencionar que la evolución criminal que se observa en el esquema 3 coincide, en términos generales, con las historias de las figuras emblemáticas de secuestradores como Daniel Arizmendi, alias “El Mochaorejas”; sobre Andrés Caletri, alias “El Hermano Coraje” o José Luis Sánchez Canchola, alias “El Canchola.”

2. Análisis estadístico del secuestro en México²

El estudio de la evolución histórica de los delitos de alto impacto ha sido uno de los pilares sobre los que se basa la labor cotidiana del ONC. En este sentido, una de las herramientas que ayudan a analizar con mayor detalle la dinámica de este delito es la estadística. En principio, resulta necesario partir del ámbito nacional y visualizar cómo se ha desarrollado la extorsión a la luz del acontecer nacional, puesto que las cifras descontextualizadas no ayudan a comprender de manera integral la evolución del fenómeno delictivo. El análisis nacional incluye gráficas de series de tiempo que nos permiten conocer la tendencia y las fluctuaciones que ha presentado tanto la denuncia como la tasa por cada 100 mil habitantes, diagramas de dispersión, cálculo de estadísticos descriptivos como el promedio y la desviación estándar, cálculo de la concentración de la denuncia a partir del índice Herfindahl-Hirschmann y la obtención de la tasa de variación entre periodos.

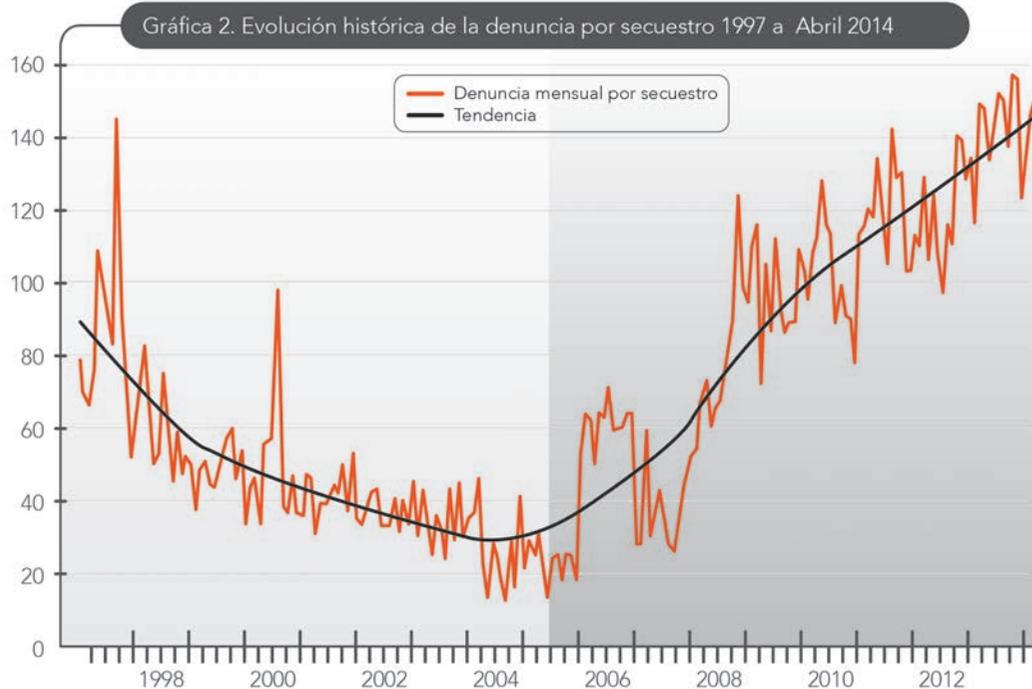
Por otro lado, la siguiente dimensión del análisis particulariza en la información regional y estatal a fin de detectar patrones geográficos y estudiar la concentración de la denuncia, lo anterior con el cometido de ubicar en qué zonas del país la extorsión es más recurrente y si tiende a aglutinarse en pocas entidades. Asimismo, será necesario contrastar estas cifras con datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) con el objetivo de mostrar a la ciudadanía mediciones alternativas que muestren otros matices del secuestro desde el punto de vista de la percepción de los habitantes.

² Parte de este análisis se basa en las estadísticas de incidencia delictiva que publica el SESNSP. También se utilizan datos del INEGI.



A. Evolución histórica de la denuncia por secuestro 1997-2014 (nacional)

El periodo entre 1997 y 2013 es para México uno con cambios económicos, políticos y sociales trascendentales. Desde el ámbito de la seguridad pública resulta evidente que se presentaron eventos como el crecimiento de la delincuencia organizada, la fractura del tejido social, la colusión entre delincuentes, políticos y actores económicos, el debilitamiento de las instituciones de seguridad, la fragmentación de carteles de droga, entre otras circunstancias que han minado las condiciones de seguridad en el país. Otras variables que afectan la seguridad son las consecuencias indeseables de la aplicación de políticas públicas que han tenido como objetivo debilitar las estructuras criminales. En concreto, el horizonte de análisis abarca cuatro administraciones³; esta elección responde a la necesidad de conocer los antecedentes del problema de seguridad previo a la amplia cobertura mediática entre 2007 y 2012. En específico, será de gran ayuda dar a conocer datos históricos a fin de interpretar qué es lo que está ocurriendo en términos de la cada vez más frecuente comisión de secuestros en el país.



En la **Gráfica 2** se muestra la serie histórica (en naranja) así como la tendencia (en negro) obtenida a partir del filtro econométrico Hodrik-Prescott⁴. Se puede apreciar que entre enero de 1997 y diciembre de 2004 la tendencia primaria fue negativa (en gris oscuro); mientras que, a partir de 2005 se observa que dicha tendencia se tornó positiva (en gris claro). Lo anterior sugiere que la denuncia por secuestro comenzó a incrementar a partir del final de sexenio de Vicente Fox y no se ha modificado tal comportamiento. Si se toma como referencia las denuncias promedio en 2005 y se compara con el nivel de denuncias promedio entre enero y abril de 2014 se registra un incremento de 522% al pasar de 23 a 143 denuncias.

Para saber cuál fue la forma en la que este delito ha crecido entre 1997 y abril de 2014 presentamos el análisis de la tasa de variación continua el cual consiste en calcular la diferencia de logaritmos a partir de la serie tendencial generada mediante el filtro Hodrik-Prescott. En esta gráfica se pueden apreciar los intervalos durante los cuales la denuncia creció de manera más acelerada. Para efectos didácticos se sombrea con diferentes tonos de gris cada administración federal.

³ Ernesto Zedillo (1997-2000), Vicente Fox (2000-2006), Felipe Calderón (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2013 y 2014).

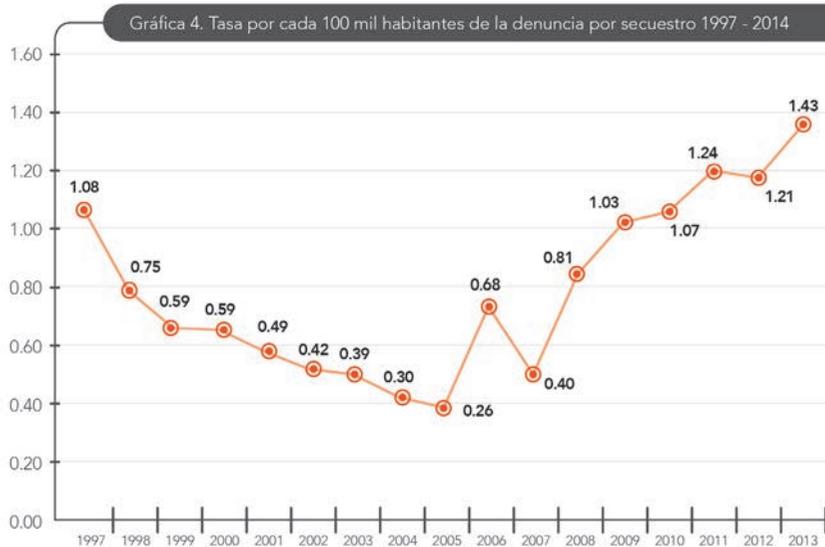
⁴ Este filtro descompone la serie en dos componentes: uno cíclico y otro de tendencia.



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Como se observa en la **Gráfica 3**, entre 1997 y mediados de 2004 (sexenios de Ernesto Zedillo y parte del de Vicente Fox) la tasa de variación de la denuncia por secuestro fue negativa, es decir, cada vez se denunciaron menos secuestros. Entre finales de 2004 y 2005 se aprecia que la tasa de variación comienza a aumentar rápidamente hasta que al iniciar el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006) el secuestro ya crecía a una tasa elevada. Durante su sexenio, la tasa de variación fue elevada en los primeros años (2006-2008), pero a la mitad de su administración la denuncia por secuestro creció más lentamente hasta que se estabilizó en una tasa de variación entre 0.006 y 0.008. Entre 2013 y abril de 2014 la tasa de variación se ha mantenido prácticamente sin cambios significativos, es decir, la tendencia de la denuncia por secuestro ha crecido a una tasa constante.

En la **Gráfica 4** se observa la evolución de las tasas por cada 100 mil habitantes se observa un comportamiento similar al que presentan los datos absolutos. La tasa máxima ocurrió en 2013 y la mínima en 2005, la diferencia entre estas es de 350%.



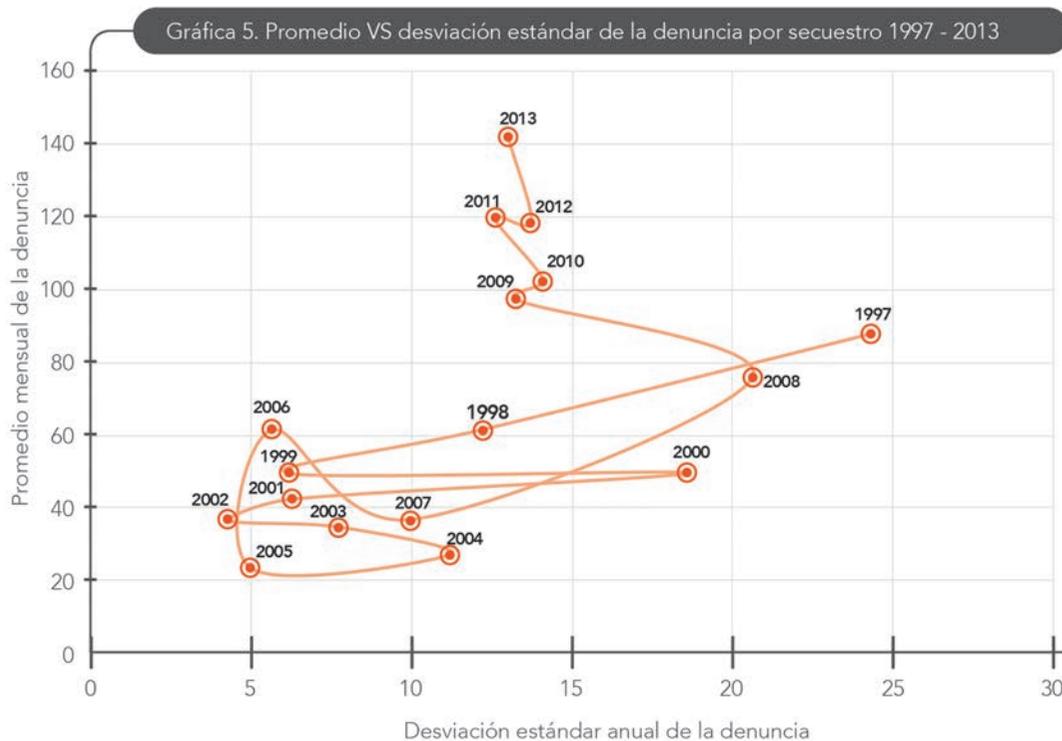
Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014 y proyecciones poblacionales de CONAPO.





Si analizamos la denuncia por secuestro entre 1997 y 2013 mediante un gráfico de dispersión en el que se muestra la desviación estándar como medida de dispersión de los datos mensuales en el eje horizontal y el promedio anual de denuncias por secuestro en el eje vertical podemos identificar si existe algún tipo de relación o patrón a destacar en el comportamiento de la variable.

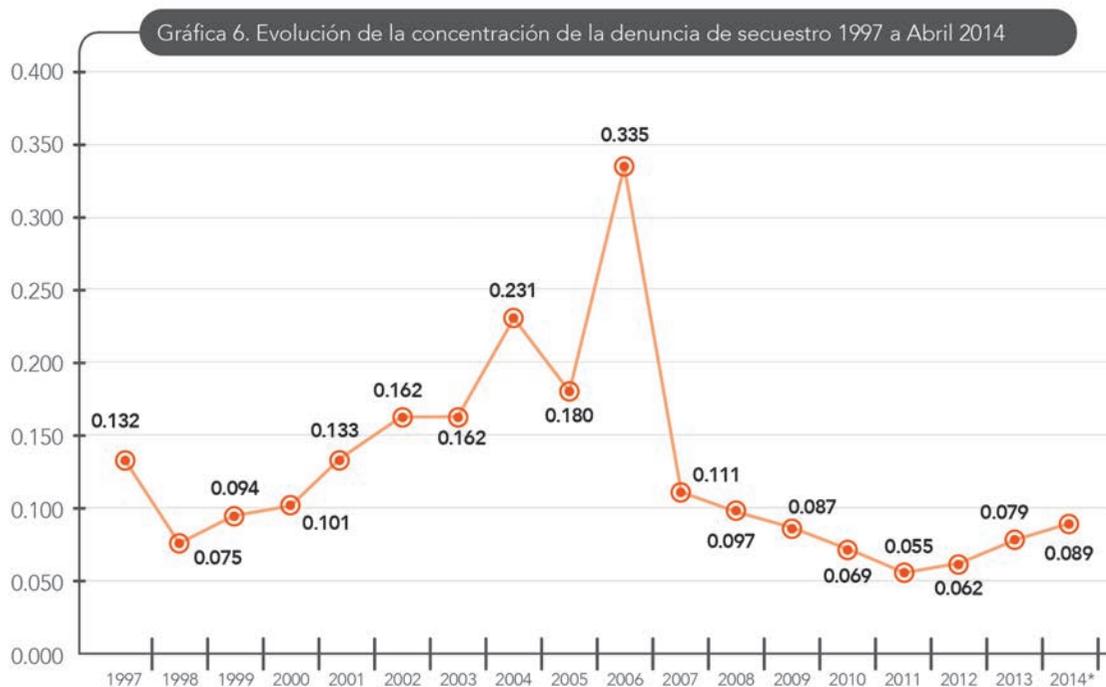
En el **Gráfico 5** se distingue que entre 2009 y 2013 el promedio de denuncias se elevó, no así la desviación estándar pues esta se mantuvo entre 12 y 14. Lo anterior significa que la dispersión o volatilidad de la denuncia por este delito no se modificó cuando el secuestro se encontraba en aumento. En cambio entre 2006 y 2008 observamos que la desviación estándar crece de 5.63 a 20.61, esto se debe a que se presentaron varios picos en este periodo los cuales aumentaron la volatilidad de la denuncia. En este sentido, cabe señalar que en promedio las denuncias en 2006 fueron mayores que en 2007 pero menores que en 2008 lo cual denota un alto grado de variación interanual. Entre 2001 y 2005 se aprecia un bajo nivel de denuncias aparejado con desviaciones estándar entre 4.26 y 11.2, también hay que resaltar que este periodo presenta menor volatilidad que el periodo 2009-2013. Por último, entre 1997 y 1999 se aprecia una relación positiva entre el promedio anual de la denuncia y la desviación estándar lo cual refleja que la dispersión de la denuncia se comprimió a la par que el promedio disminuyó.



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Un elemento de análisis que brinda otro tipo de información valiosa es examinar la concentración de la denuncia por secuestro entre 1997 y abril de 2014. Para este efecto se calculó el Índice de Concentración de la Denuncia (ICD) a nivel nacional a partir de datos estatales, lo anterior requirió calcular las tasas de participación de cada entidad para los 18 años del periodo especificado. Después de calcularlo, se graficó este índice y se obtuvo la Gráfica 5 la cual muestra en el eje horizontal los años y en el eje vertical, el ICD. Cabe destacar que entre más grande sea este valor, la concentración de la denuncia es mayor.

Bajo esta perspectiva, se observa que entre 1998 y 2006 la concentración de la denuncia por secuestro incrementó considerablemente al pasar de 0.075 a 0.335, esto sugiere que el secuestro se concentró cada vez más en pocas entidades⁵. En cambio, de 2007 a 2011 se aprecia que la concentración tiende a disminuir hasta llegar a 0.055 en 2011. Por último, entre 2012 y 2014 la concentración aumentó ligeramente (para el dato de 2014 solamente se utilizaron los datos del primer cuatrimestre). Lo anterior supone que la concentración de la denuncia se puede analizar en tres periodos, en primer término, cuando las denuncias fueron en promedio bajas la concentración tendió a incrementar; en segundo término, cuando el secuestro comenzó a crecer, la concentración disminuyó lo cual sustenta la hipótesis de que la crisis de delincuencia afectó de manera generalizada al país (de lo contrario el índice no hubiera caído drásticamente como lo hace en 2007) y en tercer término, la concentración ha aumentado levemente lo cual indica que los incrementos más recientes del secuestro están ligados a una mayor focalización.



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

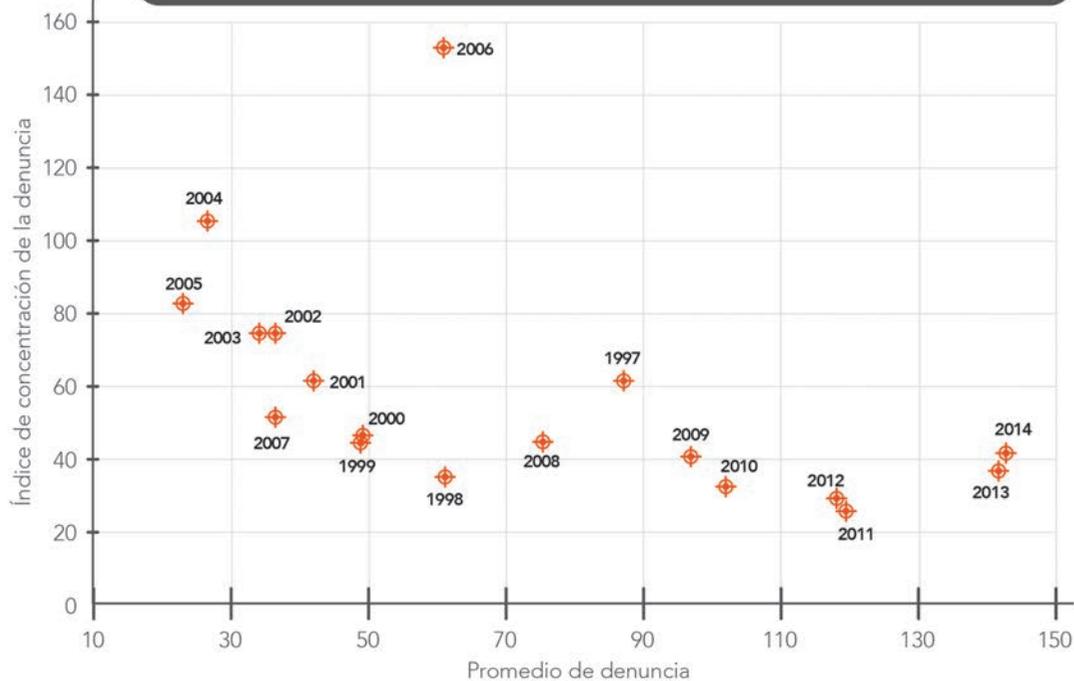
Para analizar con mayor detalle el argumento del párrafo anterior, se elaboró un gráfico de dispersión en el cual se muestra el promedio de denuncia en el eje horizontal y el Índice de Concentración de la Denuncia (graficado y analizado en el párrafo anterior) en el eje vertical (**Gráfica 7**).

A grandes rasgos se aprecia una relación negativa entre la concentración y la denuncia promedio por secuestro lo cual sugiere que baja concentración está relacionada con más denuncias por este delito. Sin embargo, tras una segunda inspección cabe destacar que entre 2009 y 2014 no parece haber indicios tan fuertes de que existe una relación negativa entre la concentración y el promedio de denuncias; mientras que, entre 1998 y 2005 se puede apreciar cierta relación negativa entre las variables.

⁵Ese drástico aumento de la concentración se explica principalmente por los registros de Tlaxcala.



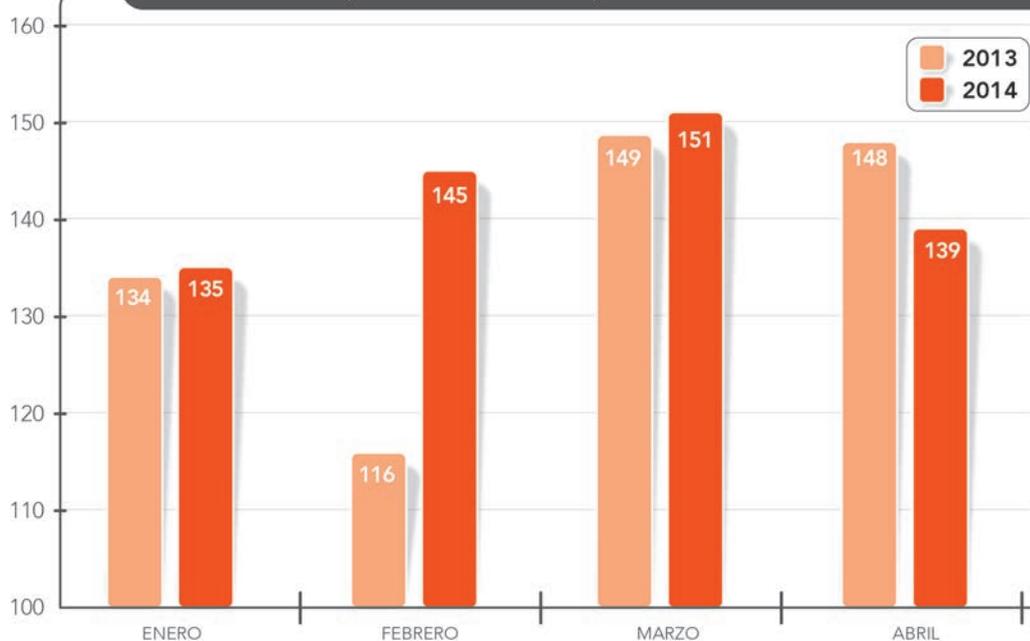
Gráfica 7. Promedio de denuncias de secuestro VS Concentración 1997 - 2014



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Por otro lado, 570 secuestros han sido denunciados entre enero y abril de 2014. Al comparar esta cifra con las denuncias reportadas durante el primer cuatrimestre de 2013 (547) se tiene que la variación entre ambos periodos es de 4.2%. En la **Gráfica 8** se observan las diferencias entre los periodos antes mencionados. Por ejemplo, se denota que la diferencia más drástica se da entre febrero de 2013 y 2014, ya que en el periodo más reciente se reportaron 29 denuncias adicionales. En cambio, las diferencias entre enero 2013 y 2014, marzo 2013 y 2014 son menos pronunciadas. A su vez, llama la atención el hecho de que en ambos periodos se denota un repunte entre febrero y marzo.

Gráfica 8. Denuncias por secuestro durante el primer cuatrimestre 2013 - 2014



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014



También se observa que entre marzo y abril de 2014 hubo una ligera reducción de 7.9% al pasar de 151 denuncias a 139. No obstante, si se compara el promedio de denuncias en 2012 (142) con el promedio del cuatrimestre de 2014 (143), este último es mayor por una unidad.

I. Datos oficiales sobre víctimas de secuestro enero-abril 2014

Cabe destacar que gracias a la publicación de las estadísticas de víctimas de homicidios (dolosos y culposos), extorsiones y secuestros en la plataforma del SESNSP como resultado del acuerdo 05-XXXV-13 del CNSP es posible contar con una medida alternativa que sea indicativa de las víctimas afectadas por los delitos. Es importante señalar que en la medida que la calidad de estos datos mejore y se implementen protocolos y metodologías homologadas para el registro de víctimas, estas estadísticas permitirán mejorar los diagnósticos en torno a la seguridad pública en el país.

Por lo pronto, los datos revelan que entre enero y abril 2014 se contabilizaron 683 víctimas de secuestro. El 22% de las víctimas, es decir, 147 de ellas fueron secuestradas en Tamaulipas, 13% (87 víctimas) en Michoacán, 10% (67 víctimas) en Veracruz y 9% (59 víctimas) en el Estado de México. Lo anterior sugiere que 54% de las víctimas totales de secuestro entre enero y abril de 2014 se concentraron en 4 entidades. Como ya es del conocimiento público, tanto Tamaulipas como Michoacán se encuentran en un estado crítico en el cual pareciera que las autoridades están rebasadas y que los operativos no parecen estar generando resultados rápidamente.

En la **Gráfica 9** se observa la evolución nacional de las averiguaciones previas y de las víctimas de secuestro mediante barras. Tras una primera inspección de los datos, hubo 683 víctimas y 570 averiguaciones previas de tal forma que en por lo menos 113 carpetas de investigación hubo casos de secuestro con más de una víctima. Asimismo, se observa una tendencia similar entre ambas series, ya que si analizamos la Tabla 1, las diferencias mensuales son iguales para el periodo enero-febrero y casi iguales para el periodo marzo-abril. Únicamente se observa que la diferencia mensual de víctimas es mayor que la de averiguaciones previas para el periodo febrero-marzo lo cual indica que la víctimas aumentaron más que las averiguaciones previas.



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014



Tabla 1. Diferencias mensuales entre los registros de averiguaciones previas y víctimas de secuestro durante el primer cuatrimestre de 2014

Diferencias mensuales	AP	V
Febrero - Enero	10	10
Marzo - Febrero	6	11
Abril - Marzo	-12	-13

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

B. Panorama histórico regional de la denuncia por secuestro 1997-2014

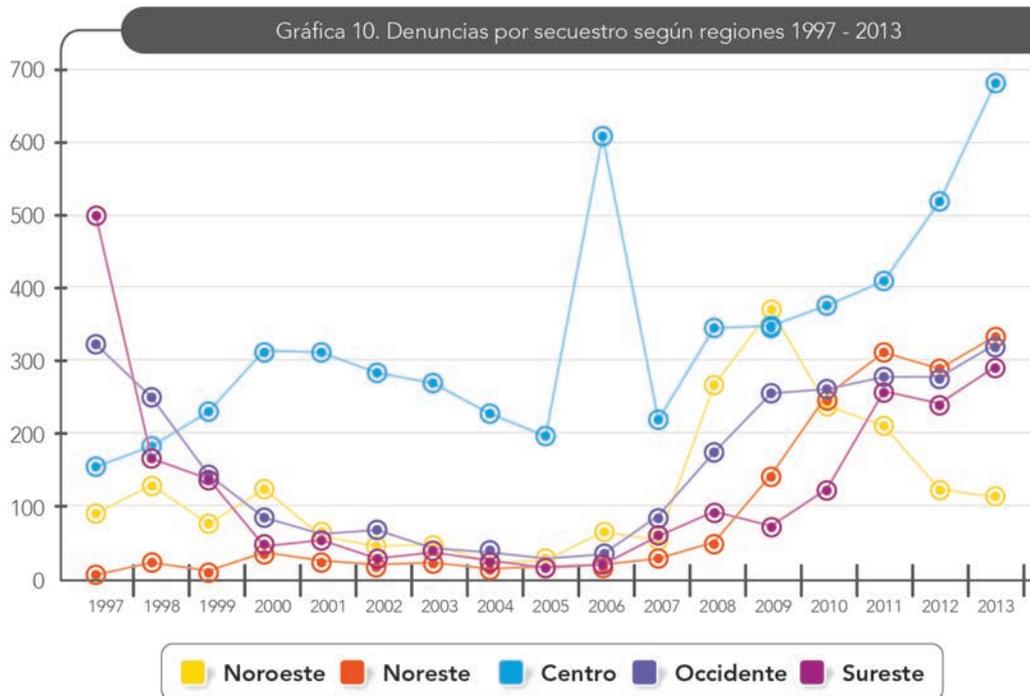
Un aspecto fundamental del estudio de la criminalidad está presente en el análisis regional ya que, permite identificar patrones geográficos y de tendencia los cuales ayudan a analizar con mayor detalle la comisión de los delitos y por lo tanto, constituyen piezas de información valiosas para el diseño y aplicación de estrategias y políticas de gobierno. En este sentido, partimos de la zonificación propuesta por el gobierno federal en la cual el país se divide en las siguientes cinco zonas:

1. **Noroeste.**- Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sonora y Sinaloa
2. **Noreste.**- Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas.
3. **Centro.**- Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
4. **Occidente.**- Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.
5. **Sureste.**- Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

En las siguientes gráficas y tablas se describe el comportamiento del delito que compete a este estudio para el periodo de 1997 a 2013 a fin de conocer la evolución histórica de la denuncia y de la tasa por cada 100 mil habitantes. Se presenta, en primer lugar, dos gráficas de serie de tiempo las cuales incluye únicamente datos de las regiones (denuncia y tasa) y en segundo lugar, se presentan 5 fichas regionales las cuales contienen:

- Una gráfica de serie de tiempo en la cual se desagregan las denuncias por entidades federativas.
- Una gráfica de serie de tiempo en la cual se desagregan las tasas de denuncia por cada 100 mil habitantes por entidad federativa.





Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

En la **Gráfica 10** se aprecia la evolución histórica de la denuncia por secuestro de 1997 a 2013 en las regiones antes mencionadas. Llama la atención el hecho de que durante el periodo de la administración de Ernesto Zedillo (1997-2000) que abarca la estadística oficial se presentó una tendencia creciente en la zona centro; mientras que, en la zona sureste y occidente se presentó una tendencia decreciente. En tanto, durante ese periodo la tendencia de la denuncia en la zona noreste y noroeste fue lateral, es decir, el nivel de denuncias se mantuvo relativamente sin cambios considerables. Cabe destacar que en este periodo se registraron 860 denuncias en la zona centro, 828 en el sureste, 782 en el occidente, 413 en el noroeste y 79 en el noreste lo cual resulta en un total de 2962 denuncias por secuestro en el país.

Entre 2001 y 2006 (sexenio de Vicente Fox) se contabilizaron 2687 denuncias, 1851 de estas se registraron en la zona centro, 270 en el occidente, 265 en el noroeste, 180 en el sureste y 121 en el noreste. Asimismo, en la gráfica se observa que la tendencia de la denuncia por secuestro en la zona occidente, noreste y noroeste fue lateral; mientras que en la zona sureste la tendencia fue ligeramente decreciente y en la zona centro la tendencia fue decreciente hasta 2005. Cabe destacar que en 2006 la denuncia repuntó drásticamente en la zona centro (este comportamiento será discutido y analizado en la ficha de la región cuando se desagregue la información estatal).

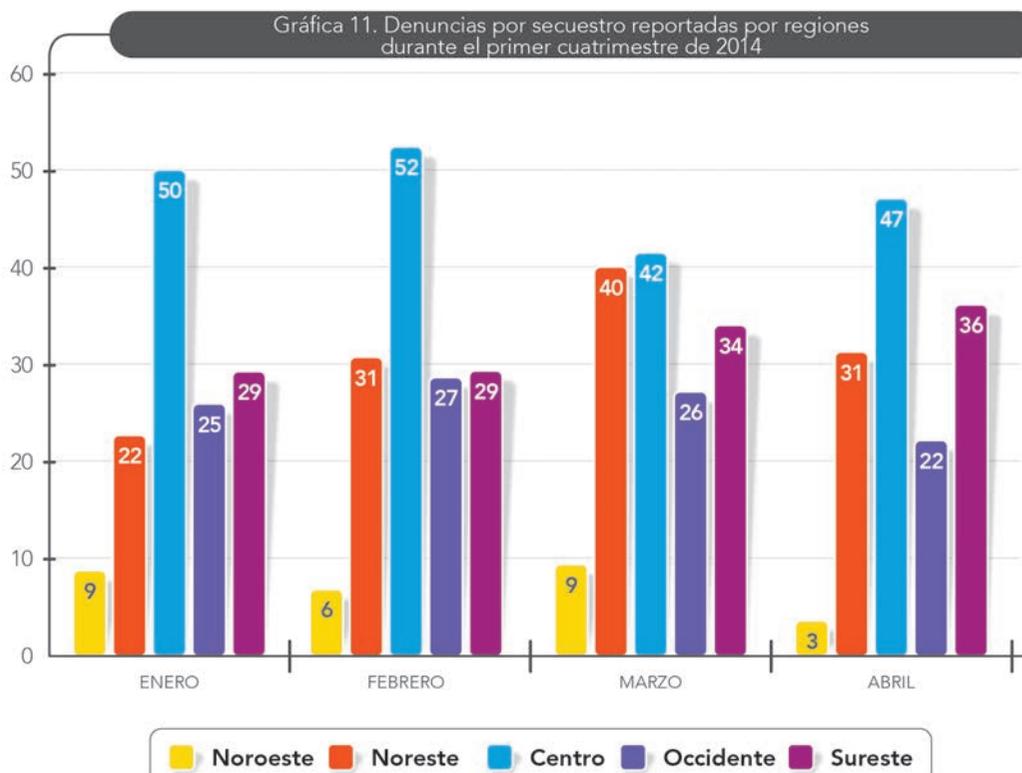
Entre 2007 y 2013 (sexenio de Felipe Calderón y primer año de Enrique Peña Nieto) se contabilizaron 8277 denuncias por secuestro en el país, es decir, 47% más denuncias que las reportadas entre 1997 y 2006. En la zona centro se registraron 2827 denuncias, 1615 en el occidente, 1378 en el noreste, 1344 en el noroeste y 1113 en el sureste. La tendencia fue creciente en la zona centro, occidente, noreste y sureste del país; mientras que en el noroeste se aprecia que la denuncia alcanzó el máximo en 2009 (incluso superó el nivel de denuncias que presentó la zona centro) y después la tendencia fue decreciente.



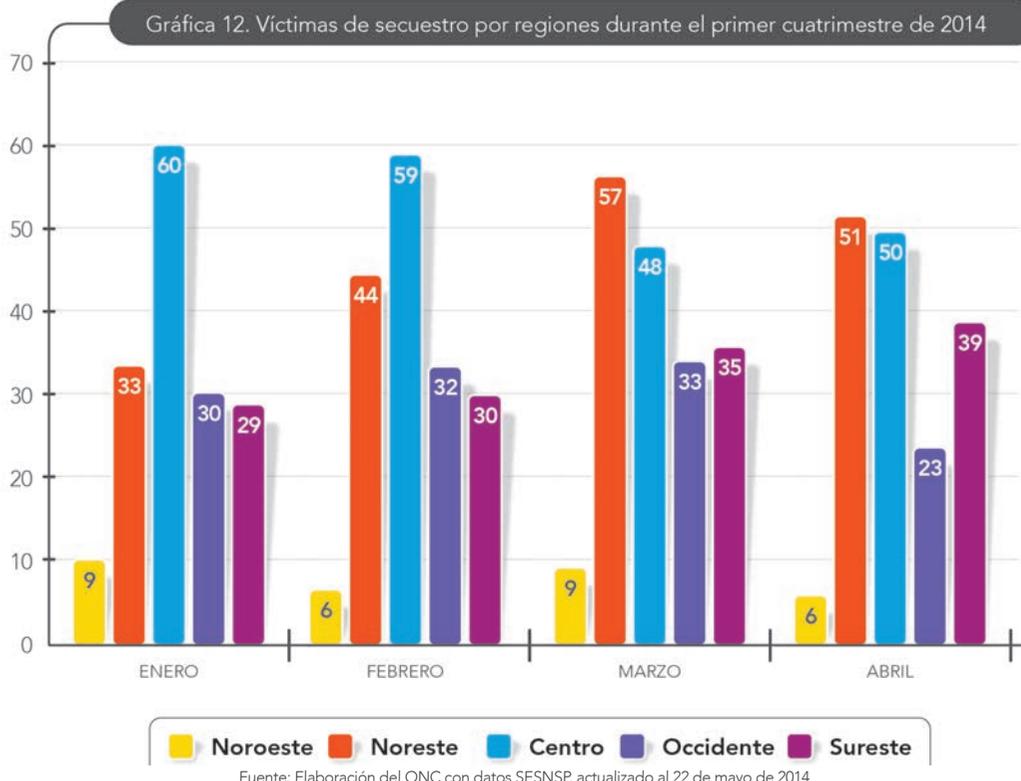


Cabe destacar que en 2013 el nivel de denuncias por secuestro en el noroeste fue 504% menor que en el centro del país. Por otro lado, se aprecia que la distancia entre el nivel de denuncias de la zona centro respecto a las demás regiones con tendencia creciente se ha agudizado en los últimos años lo cual refleja un patrón de concentración y agravamiento del fenómeno delictivo en la región central. Un último aspecto a resaltar de la evolución histórica de la denuncia por secuestro radica en que en el periodo de 2011 a 2013 para las regiones occidente, sureste y noreste se observa un comportamiento similar por lo que las denuncias para el último año se ubicaron en un intervalo de entre 284 y 326 denuncias.

La evidencia más reciente de las denuncias corresponde al periodo enero-abril de 2014, de nueva cuenta la región que acumuló más averiguaciones previas fue la región centro tras haberse registrado 191 hechos, después sigue la zona sureste al reportar 128 casos, seguido de la región noreste que registró 124 denuncias y la zona occidente, 100 casos; la región noroeste fue la que menos denuncias reportó tras registrarse únicamente 27 casos entre enero y abril. Como se puede observar en la **Gráfica 11** existe una tendencia creciente en la zona sureste, mientras que en la región occidente y noroeste el nivel de denuncias presenta tendencia lateral. En cuanto a la zona centro se aprecia un comportamiento mixto y para el noreste se denota una tendencia creciente entre enero y marzo la cual se contrarresta con una importante disminución en abril.



Entre enero y abril de 2014 se contabilizaron 217 víctimas de secuestro en la región centro, 185 en el noreste, 133 en el sureste, 118 en el occidente y 30 de ellas en el noroeste lo cual resulta en 683 víctimas de secuestro durante el primer cuatrimestre de 2014. En la **Gráfica 12** se aprecia un comportamiento bastante similar al de las denuncias, pero resulta importante señalar que las diferencias entre víctimas y denuncias son más notorias en el noreste y centro del país, ya que si calculamos la diferencia entre víctimas de secuestro y denuncias entre enero y abril de 2014 a través de una simple resta se obtuvo una diferencia de 61 casos en los cuales hubo más de una víctima de secuestro en el noreste y una de 26 casos en el centro del país. Por otro lado, la región donde hubo menos disparidades es el noroeste pues si comparamos la **Gráfica 10 y 11** solo se presentaron 3 casos en los cuales hubo más de una víctima de secuestro, dichos casos se presentaron en abril.

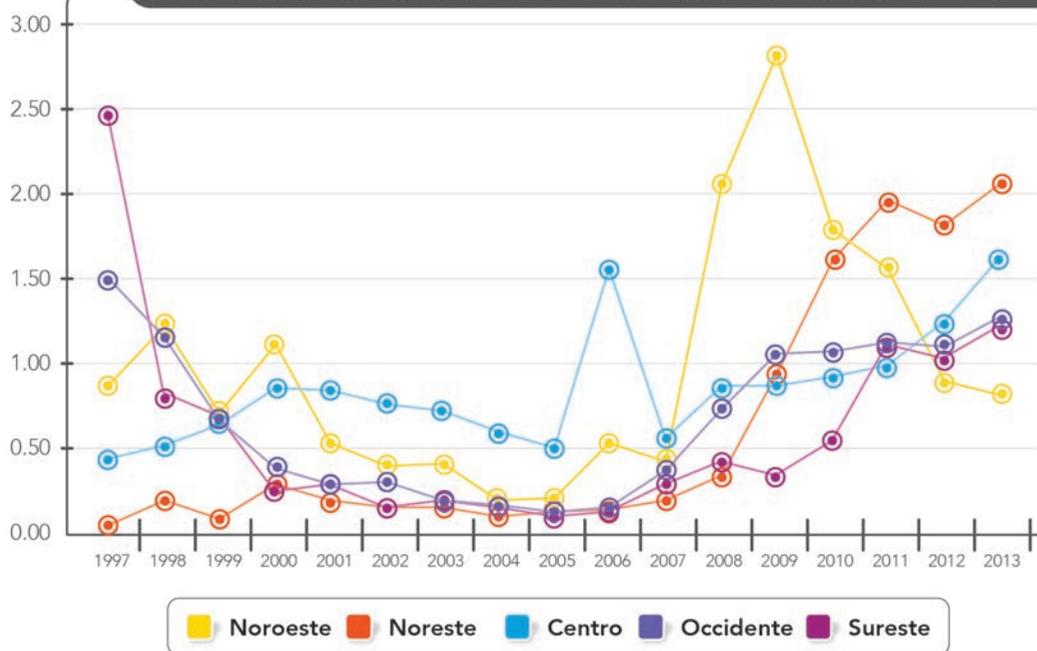


Sin embargo, si analizamos la denuncia en términos de tasas por cada 100 mil habitantes a partir de la **Gráfica 13**, el diagnóstico del panorama regional cambia y nos muestra una realidad un poco distinta a la que presentan los datos absolutos. Si bien estos (los datos absolutos) denotan patrones de concentración de la denuncia, no nos dicen nada acerca del comportamiento en términos de la población afectada pues es lógico suponer que en regiones con mayor población como la zona centro es más probable que se registre una denuncia por secuestro o bien que la región concentre más entidades como es el caso del centro del país.

La **Gráfica 13** muestra un comportamiento similar al de la Gráfica 9 en cuanto a la tendencia de las series, pero cabe resaltar que la importancia de la denuncia en la zona centro es menor al situarse más cercana a las demás regiones (incluso en 2009, 2010 y 2011 las tasas del noreste y el occidente fueron superiores). Otros aspectos relevantes de la Gráfica 12 son que la tasa por cada 100 mil habitantes de la zona noroeste superó considerablemente a las demás tasas regionales entre 2008 y 2010 y que a partir de 2011 la región noreste se convirtió en la zona con la tasa de denuncia por secuestro más alta pues reportó una tasa de 2 secuestros por cada 100 mil habitantes en 2013.

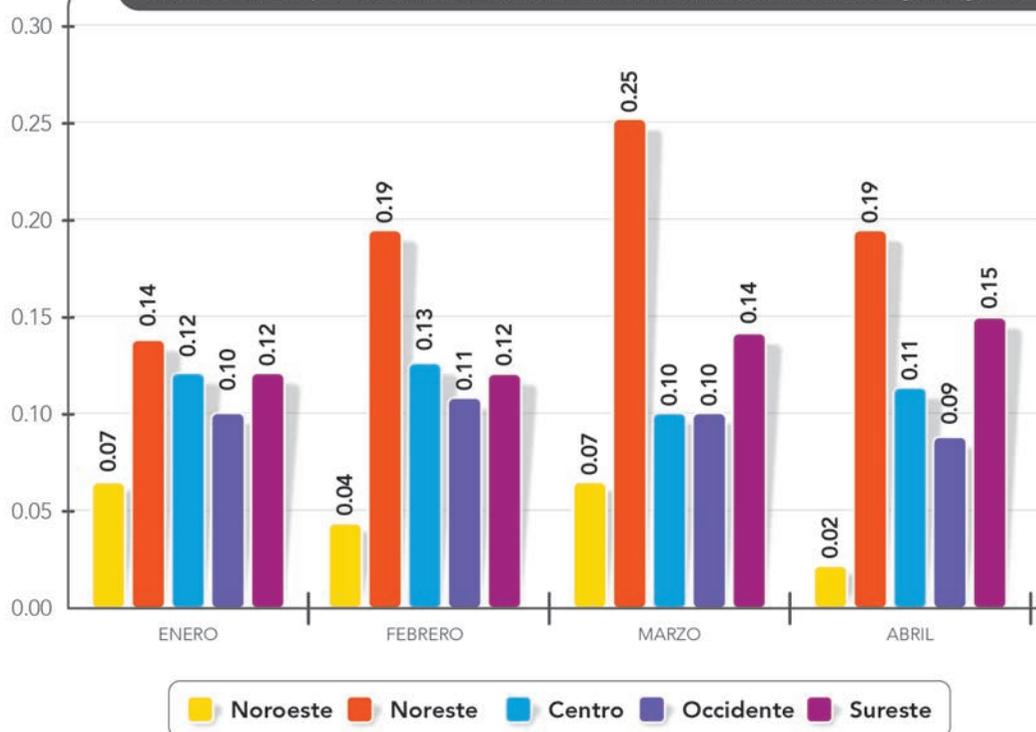


Gráfica 13. Tasa por cada 100 mil habitantes de la denuncia por secuestro 1997 - 2013



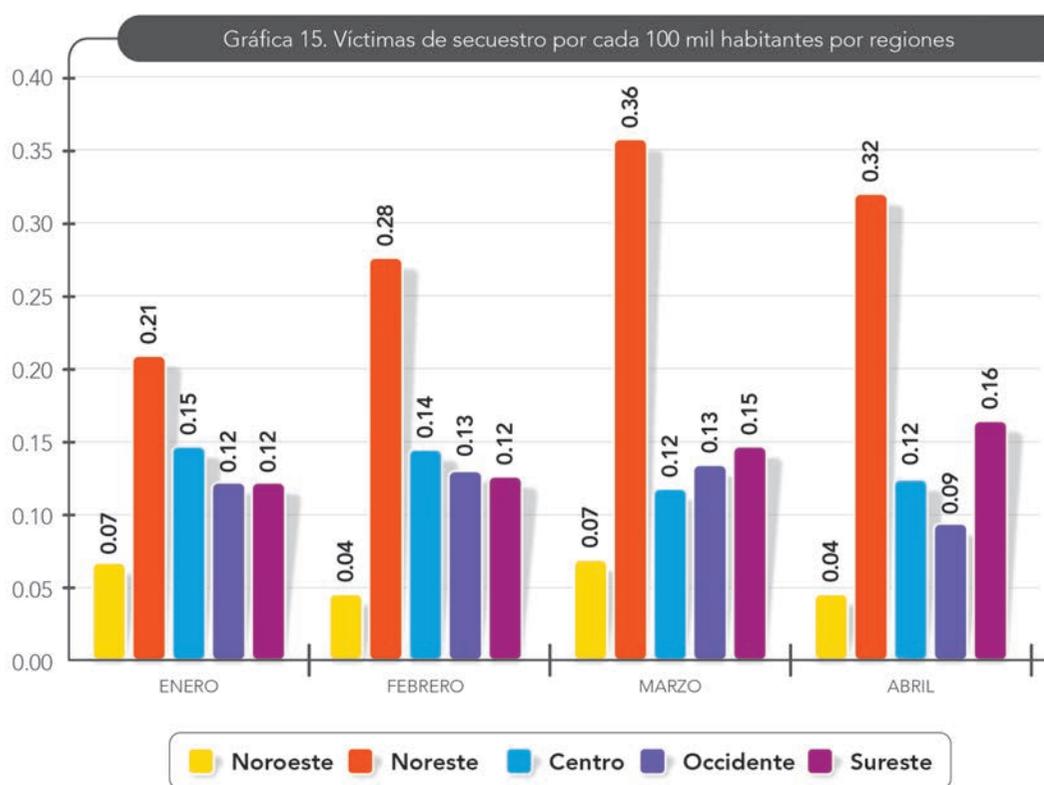
Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Gráfica 14. Tasa por cada 100 mil habitantes de la denuncia por secuestro según regiones



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Por otro lado, la evidencia de 2014 (**Gráfica 14**) en términos relativos sugiere que la región noreste continúa presentando altas tasas de denuncia por secuestro las cuales son considerablemente mayores que las tasas de otras regiones, en especial en febrero, marzo y abril. Asimismo, llama la atención el hecho de que si se compara el ranking generado por la tasa promedio de secuestro entre enero y abril de 2014 y se compara con el ranking generado por la tasa de 2013 observamos algunas diferencias pues en 2013 la región con la segunda mayor tasa fue el centro; mientras que en el primer cuatrimestre de 2014 esta posición fue ocupada por la zona sureste; de igual forma, en 2014 la región occidente ocupó el cuarto sitio y en 2013 esta zona ocupó el tercer lugar. Tales hallazgos suponen ligeros cambios en lo referente a las tasas de denuncia respecto a 2013, no obstante, la región noreste continúa como puntera.



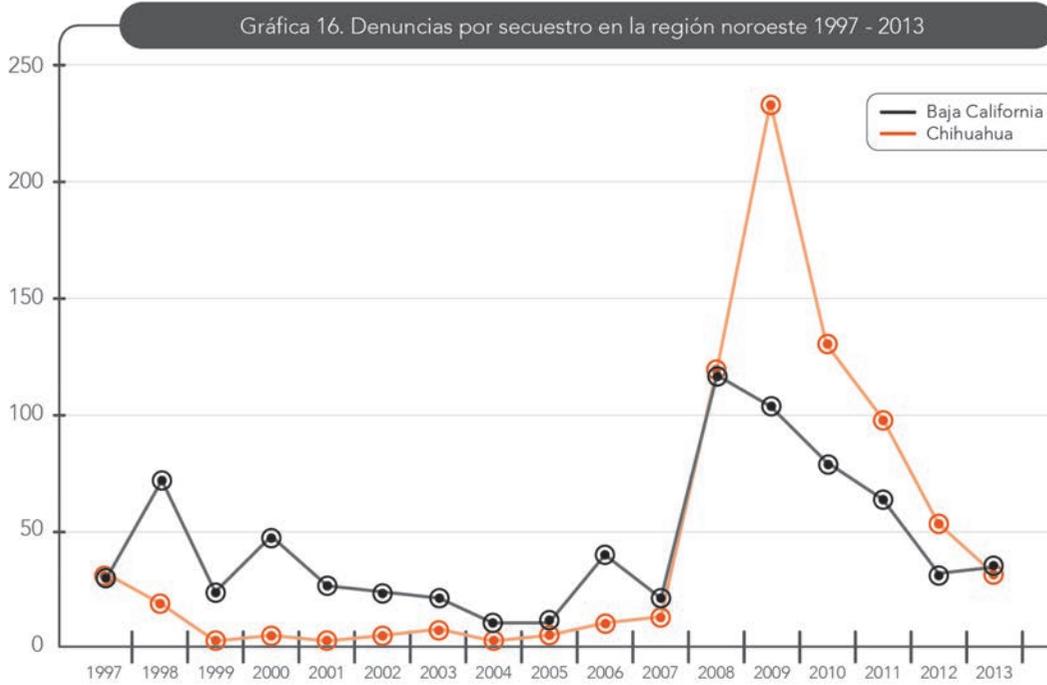
Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Al examinar el comportamiento de las víctimas de secuestro por cada 100 mil habitantes, se denotan muchas similitudes entre la **Gráfica 14 y 15** salvo que la disparidad entre la región noreste y el resto de las zonas es más aguda, es decir, no solo existen diferencias considerables entre las tasas de denuncia sino que las diferencias entre las tasas de víctimas de secuestro son más drásticas lo cual sugiere una problemática severa en la región noreste además, en párrafos anteriores comentamos que en esta zona hubo una diferencia de 61 casos en los que hubo más de una víctima de secuestro.

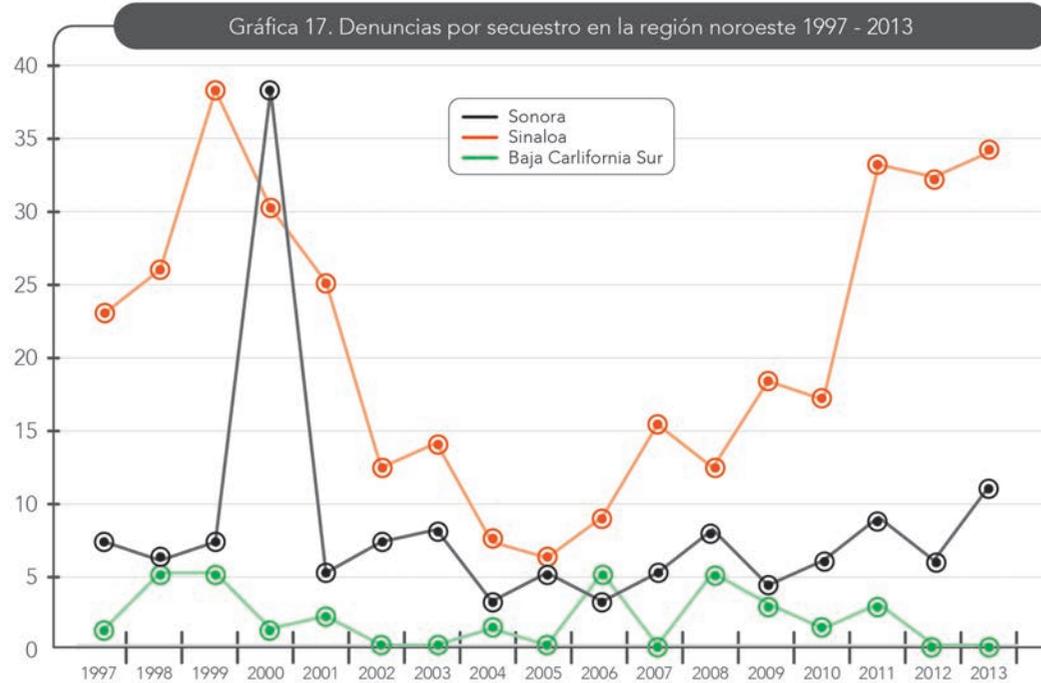




I. Región Noroeste



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014



Al examinar la **Gráfica 16 y la 17**, la denuncia por secuestro en la región noroeste se concentró principalmente en Baja California y Chihuahua entre 1997 y 2013. En contraste, Baja California Sur y Sonora han mantenido bajos niveles de denuncia por secuestro. En total se presentaron 2022 denuncias por este delito de las cuales 38% corresponden a Chihuahua, 36% a Baja California, 17% a Sinaloa, 7% a Sonora y 2% a Baja California Sur. El año con mayor denuncia por secuestro fue 2009 al presentarse 361 averiguaciones previas las cuales representaron el 18% del total de denuncias entre 1997 y 2013 a nivel regional y estas se presentaron principalmente en Chihuahua al reunir 65% de las 361 denuncias.

Es importante resaltar que la tendencia a la baja de esta región (a partir de 2009) se debe principalmente a la paulatina reducción de la denuncia en Baja California y Chihuahua desde 2008 y 2009, respectivamente. Por otro lado, la tendencia alcista de Sinaloa desde 2005 constituye una clara señal que no se debe desatender este delito en la entidad.

Tabla 2. Tasa de denuncia por cada 100 mil habitantes

PERIODO	BAJA CALIFORNIA	CHIHUAHUA	SONORA	SINALOA	BAJA CALIFORNIA SUR
1997	1.21	1.07	0.32	0.94	0.23
1998	3.02	0.63	0.27	1.05	1.14
1999	0.93	0.10	0.31	1.52	1.10
2000	1.84	0.17	1.66	1.18	0.21
2001	0.95	0.07	0.21	0.97	0.42
2002	0.81	0.13	0.29	0.46	0
2003	0.72	0.19	0.33	0.53	0
2004	0.32	0.09	0.12	0.26	0.19
2005	0.31	0.15	0.20	0.22	0
2006	1.28	0.30	0.12	0.33	0.88
2007	0.66	0.39	0.19	0.54	0
2008	3.70	3.50	0.30	0.43	0.83
2009	3.25	6.69	0.15	0.64	0.48
2010	2.45	3.69	0.22	0.60	0.15
2011	1.95	2.73	0.33	1.15	0.45
2012	0.90	1.47	0.21	1.10	0
2013	0.98	0.88	0.39	1.16	0
(Ene-Abr) 2014	0.47	0.05	0.10	0.21	0

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

El análisis mediante tasas de denuncia de la **Tabla 2** (tasas anuales para el periodo 1997-2013 y cuatrimestral para 2014) muestra en rojo las dos entidades con mayor tasa en determinado año y en verde aquella entidad con la tasa más pequeña. Tras una primera inspección se denota que en la zona noroeste, Baja California ha estado presente como una entidad con altas tasas desde 1997 (con excepción de 1999 y 2012), en 2008 registró la tasa más alta (3.7) la cual es 357% a la tasa nacional de 2008 (0.81). Es importante señalar que la tasa ha mostrado señales positivas que se sustentan en el descenso paulatino de las denuncias desde 2008.

Asimismo, entidades como Chihuahua y Sinaloa han presentado tasas elevadas de denuncia, por ejemplo, la primera entidad sufrió un drástico aumento entre 2008 y 2012 e incluso en 2009 la tasa de secuestro alcanzó 6.69 la cual fue 884% superior a la tasa nacional. Sinaloa también ha tenido periodos de elevadas tasas en 1999, 2001-2005, 2007, 2012, 2013 y en el primer cuatrimestre de 2014.

En contraste, Baja California Sur es la entidad donde se han registrado las menores tasas de denuncia por secuestro entre 1997 y abril de 2014, aunque también cabe señalar que hubo años graves como 1998, 1999 y 2006. Cabe destacar que Sonora se ha mantenido con bajas tasas durante el periodo de análisis.

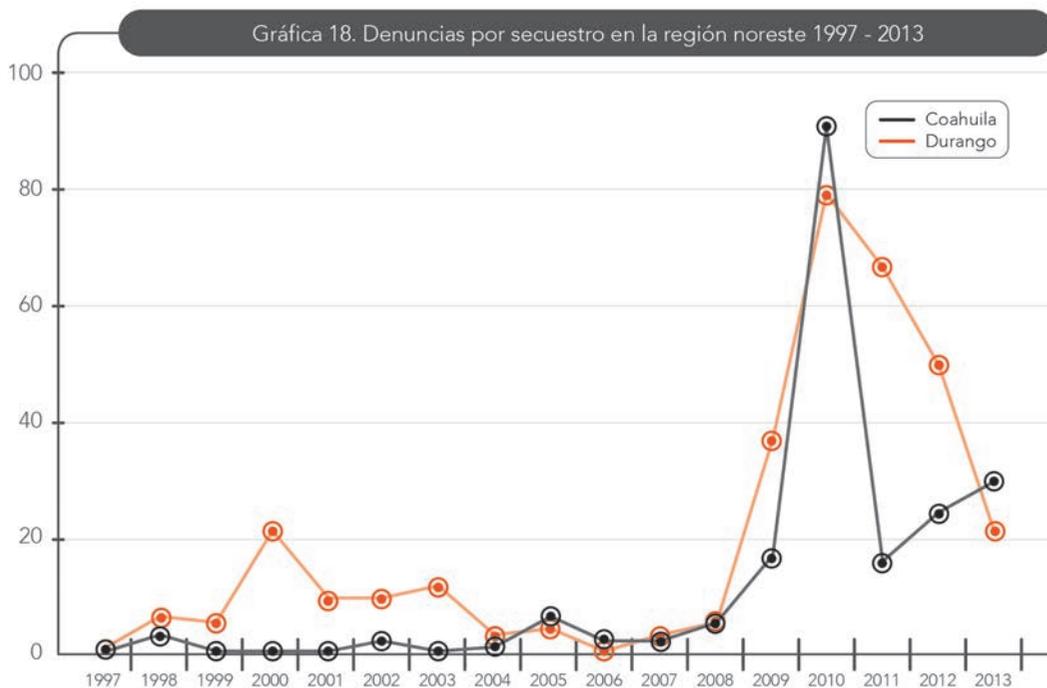




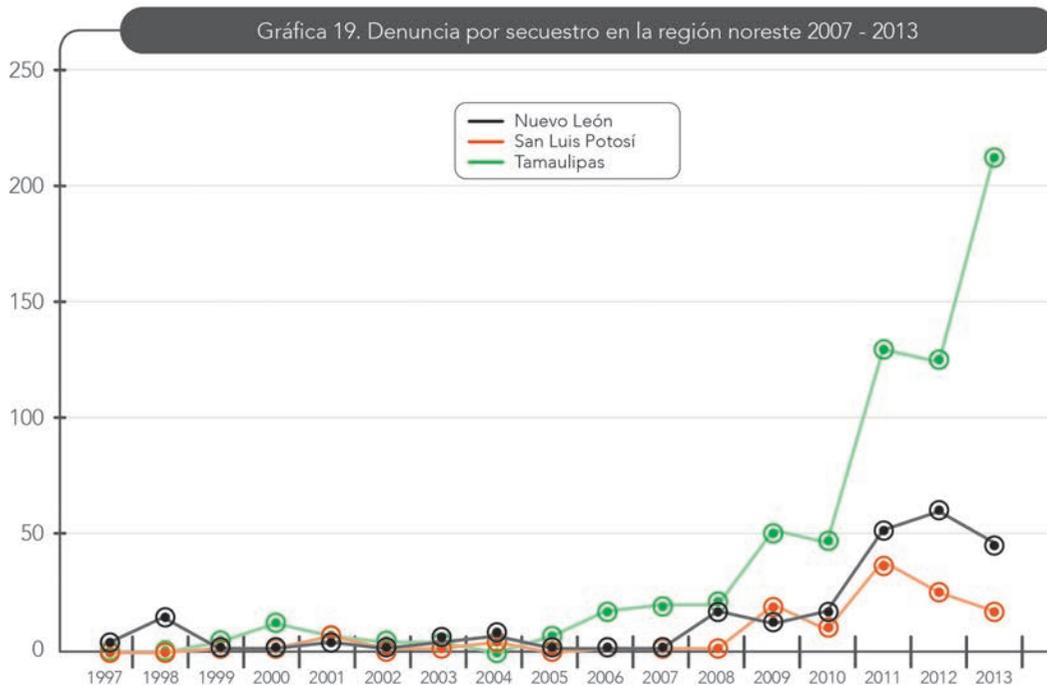
Al examinar la evidencia más reciente, es decir, las denuncias presentadas entre enero y abril de 2014 se tienen registrados 27 casos de los cuales el 59% ocurrió en Baja California, 22% en Sinaloa, 11% en Sonora y 7% en Chihuahua. En este periodo no se presentaron denuncias en Baja California Sur y solamente hubo dos casos en Chihuahua y 3 en Sonora.

En términos de víctimas, se contabilizaron 30 víctimas de las cuales 19 se presentaron en Baja California y 6 en Sinaloa. Cabe destacar que la diferencia entre denuncias y víctimas en esta región se debe a que en abril, Baja California reportó 6 víctimas y 3 averiguaciones previas lo cual remite a una probable situación de secuestro múltiple.

II. Región Noreste



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Al examinar la **Gráfica 18 y la 19**, la denuncia por secuestro en la región noreste se concentró principalmente en Tamaulipas y Durango entre 1997 y 2013. En contraste, San Luis Potosí y Coahuila han mantenido bajos niveles de denuncia por secuestro. En total se presentaron 1578 denuncias por este delito de las cuales 42% corresponden a Tamaulipas, 21% a Durango, 16% a Nuevo León, 13% a Coahuila y 9% a San Luis Potosí. El año con mayor denuncia por secuestro fue 2013 al presentarse 326 averiguaciones previas las cuales representaron el 21% del total de denuncias entre 1997 y 2013 a nivel regional y estas se presentaron principalmente en Tamaulipas al reunir 65% de las 326 denuncias.

Es importante resaltar que la tendencia al alza de esta región (a partir de 2008) se debe principalmente al aumento consistente de la denuncia en Tamaulipas y a los aumentos temporales presentados en Coahuila, Durango, San Luis Potosí y Nuevo León. Por otro lado, la tendencia alcista de Tamaulipas desde 2005 constituye una clara señal de que esta entidad es un foco rojo en lo referente al secuestro.





Tabla 3. Tasa de denuncia por cada 100 mil habitantes

PERIODO	COAHUILA	DURANGO	NUEVO LEÓN	SAN LUIS POTOSÍ	TAMAULIPAS
1997	0	0.07	0.13	0	0
1998	0.13	0.40	0.39	0	0
1999	0	0.34	0.03	0.08	0.15
2000	0	1.40	0.05	0.04	0.47
2001	0	0.60	0.10	0.25	0.25
2002	0.08	0.59	0.07	0.08	0.14
2003	0	0.71	0.12	0.04	0.17
2004	0.04	0.19	0.14	0.16	0
2005	0.23	0.26	0.02	0	0.23
2006	0.08	0	0.02	0.04	0.54
2007	0.08	0.19	0.02	0.12	0.63
2008	0.18	0.31	0.42	0.04	0.65
2009	0.62	2.24	0.28	0.81	1.58
2010	3.27	4.73	0.38	0.42	1.41
2011	0.57	3.96	1.06	1.51	3.82
2012	0.84	2.92	1.25	0.93	3.60
2013	1.00	1.21	0.93	0.70	6.10
(Ene-Abr) 2014	0.27	0.23	0.30	0.07	2.71

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Al examinar la **Tabla 3** se denota que Tamaulipas y Durango son las entidades que han presentado las tasas de denuncia por secuestro más altas entre 1997 y abril de 2014. En el caso de Durango, la tasa máxima se registró en 2010 (4.73) la cual es 342% mayor que la nacional en ese mismo año (1.07) y en el caso de Tamaulipas la tasa máxima se registró el año pasado (6.10) y es 327% mayor que la nacional (1.43). Asimismo, cabe destacar que durante el primer cuatrimestre de 2014 la tasa de Tamaulipas (2.71) superó considerablemente las tasas reportadas por el resto de las entidades de la región noreste y es 465% mayor que la tasa nacional.

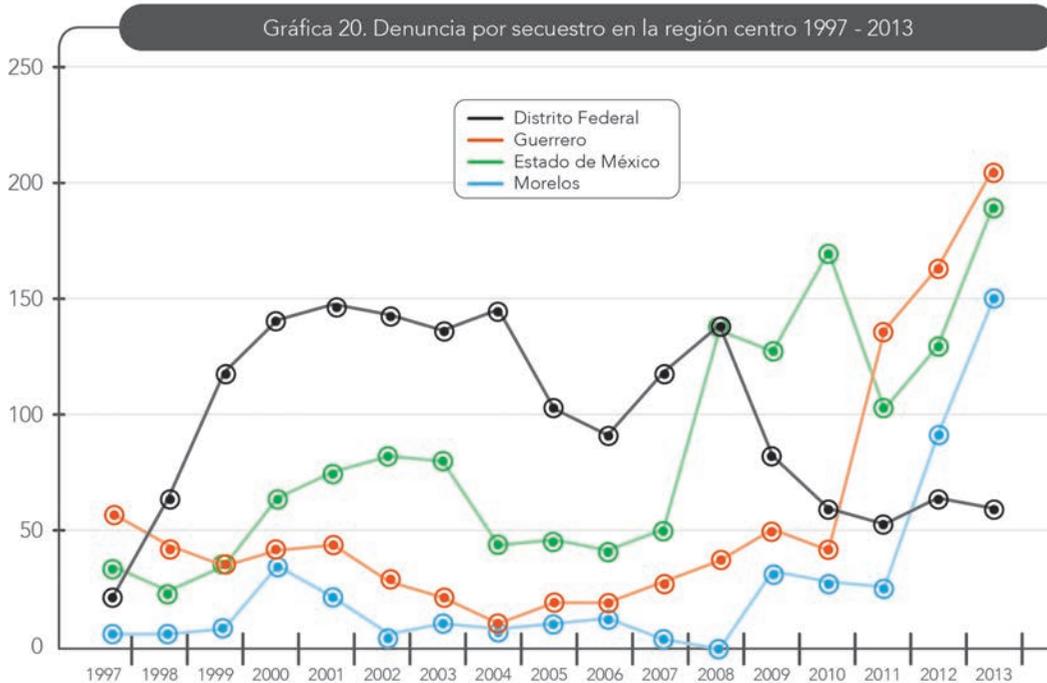
Otra entidad que presentó altas tasas de denuncia por secuestro fue Coahuila, ya que en 2010 reportó una tasa de 3.27 la cual fue 206% mayor que la nacional en ese mismo año, no obstante, esta entidad resulta interesante de analizar porque presentó un rápido descenso de la tasa al grado que en 2011 y 2012 fue la entidad con la menor tasa de la región.

Un comentario adicional en torno a esta tabla estriba en que no parece existir mucha consistencia en la entidad que reporta la menor tasa de secuestro pues si bien en 2009 y 2010 Nuevo León ocupó ese lugar, en 2011 y 2012 lo hizo Coahuila y en 2013, San Luis Potosí. Este comportamiento parece indicar que si bien las altas tasas estuvieron muy focalizadas En Durango y Tamaulipas, las tasas relativamente bajas no lo están.

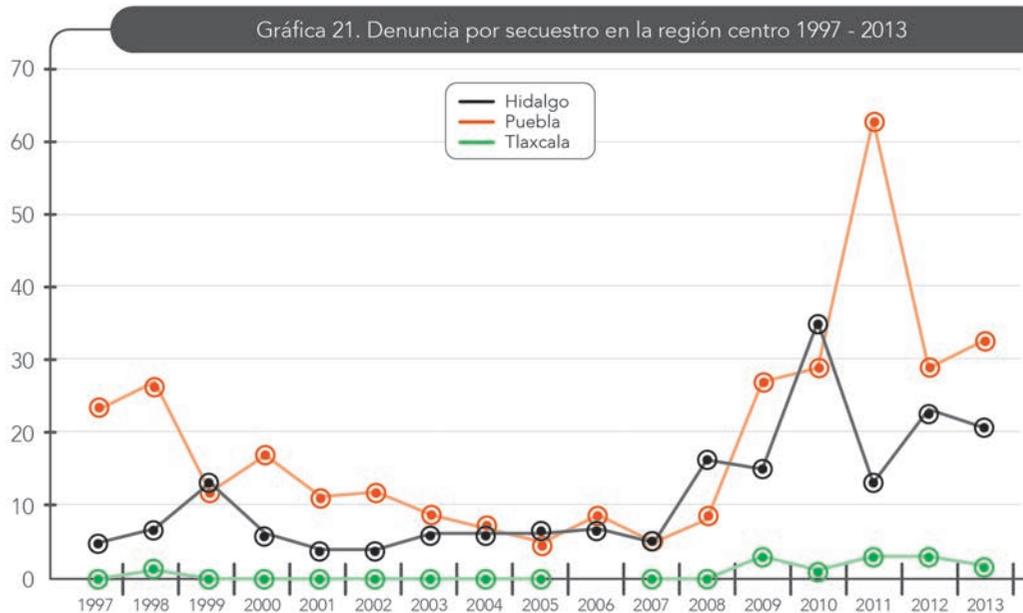
Al examinar la evidencia más reciente, es decir, las denuncias presentadas entre enero y abril de 2014 se tienen registrados 124 casos de los cuales el 77% ocurrió en Tamaulipas, 12% en Nuevo León, 6% en Coahuila, 3% en Durango y 2% en San Luis Potosí. En este periodo se presentaron 15 denuncias en Nuevo León, 8 en Coahuila, 4 en Durango y 2 en San Luis Potosí. En términos de víctimas, se contabilizaron 185 víctimas de las cuales 147 se presentaron en Tamaulipas, 16 en Nuevo León, 11 en Coahuila, 9 en Durango y 2 en San Luis Potosí. Cabe destacar que la diferencia entre denuncias y víctimas en esta región fue de 61 casos de los cuales 52 ocurrieron en Tamaulipas lo cual sugiere que en esta entidad el secuestro múltiple es más frecuente que en el resto de las entidades.



III. Región Centro



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014



Al examinar la **Gráfica 20 y la 21**, la denuncia por secuestro en la región centro se concentró principalmente en el Distrito Federal y el Estado de México entre 1997 y 2013. En contraste, Tlaxcala e Hidalgo han mantenido bajos niveles de denuncia por secuestro. En total se presentaron 5130 denuncias por este delito de las cuales 33% corresponden al Distrito Federal, 28% al Estado de México, 19% a Guerrero, 9% a Morelos, 6% a Puebla, 4% a Hidalgo y 0.25% a Tlaxcala. El año con mayor denuncia por secuestro fue 2013 al presentarse 664 averiguaciones previas las cuales representaron el 13% del total de denuncias entre 1997 y 2013 a nivel regional y estas se presentaron principalmente en Guerrero al reunir 31% de las 664 denuncias.

Cabe señalar que el dato correspondiente a las denuncias en 2006 para Tlaxcala se omitió, ya que además de modificar drásticamente las gráficas no es del todo convincente puesto que la cantidad de denuncias reportadas es extremadamente elevada (408 casos). En primera instancia, este dato podría representar el total de denuncias de los años anteriores a 2006, pero dicha interpretación contrasta con los bajos niveles de secuestro que presentó la entidad durante la crisis de delincuencia organizada entre 2007 y 2011.

Es importante resaltar que la tendencia al alza de esta región (a partir de 2007) se debe principalmente al aumento consistente de la denuncia en el Estado de México, Guerrero y Morelos, y a los aumentos temporales presentados en Puebla e Hidalgo. Por otro lado, la tendencia a la baja del Distrito Federal desde 2008 logró que la entidad pasara de ser puntero en secuestro a ser la cuarta entidad con menos denuncias por secuestros en 2013.

Tabla 4. Tasa de denuncia por cada 100 mil habitantes

PERIODO	DISTRITO FEDERAL	GUERRERO	HIDALGO	ESTADO DE MÉXICO	MORELOS	PUEBLA	TLAXCALA
1997	0.25	1.85	0.21	0.30	0.39	0.46	0
1998	0.74	1.40	0.30	0.20	0.45	0.53	0.10
1999	1.34	1.09	0.55	0.28	0.57	0.23	0
2000	1.58	1.30	0.25	0.50	2.20	0.32	0
2001	1.65	1.36	0.17	0.58	1.37	0.21	0
2002	1.60	0.86	0.16	0.61	0.37	0.22	0
2003	1.51	0.70	0.24	0.58	0.61	0.17	0
2004	1.61	0.33	0.24	0.32	0.54	0.13	0
2005	1.15	0.57	0.24	0.32	0.71	0.09	0
2006	1.02	0.63	0.28	0.29	0.76	0.16	0
2007	1.31	0.84	0.19	0.35	0.29	0.09	0
2008	1.55	1.12	0.61	0.90	0	0.14	0
2009	0.94	1.49	0.57	0.83	1.85	0.47	0.26
2010	0.67	1.25	1.30	1.10	1.55	0.49	0.08
2011	0.60	3.94	0.48	0.65	1.42	1.06	0.25
2012	0.73	4.71	0.83	0.81	4.97	0.48	0.24
2013	0.67	5.87	0.75	1.17	8.00	0.54	0.16
(Ene-Abr) 2014	0.24	1.04	0.25	0.31	2.85	0.31	0.08

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

A partir de los datos de la **Tabla 4** es posible afirmar que las tasas de denuncia por secuestro por cada 100 mil habitantes en entidades como el Distrito Federal, Guerrero y Morelos han sido altas durante el periodo de análisis. Por ejemplo, entre 1998 y 2008 el Distrito Federal presentó tasas elevadas, en 2001 la tasa de 1.65 fue 237% mayor que la nacional (0.49).

En ese periodo hubo años en que de manera alternada Guerrero (1998, 1999, 2002, 2003, 2007, 2008) y Morelos (2000, 2001, 2004, 2005, 2006) también reportaron tasas ligeramente elevadas. De 2008 a la fecha las entidades que han mantenido las tasas más elevadas son Guerrero y Morelos, ya que si tomamos como referencia 2013, la tasa de Guerrero resulta ser 311% mayor que la nacional y la de Morelos 460% mayor.

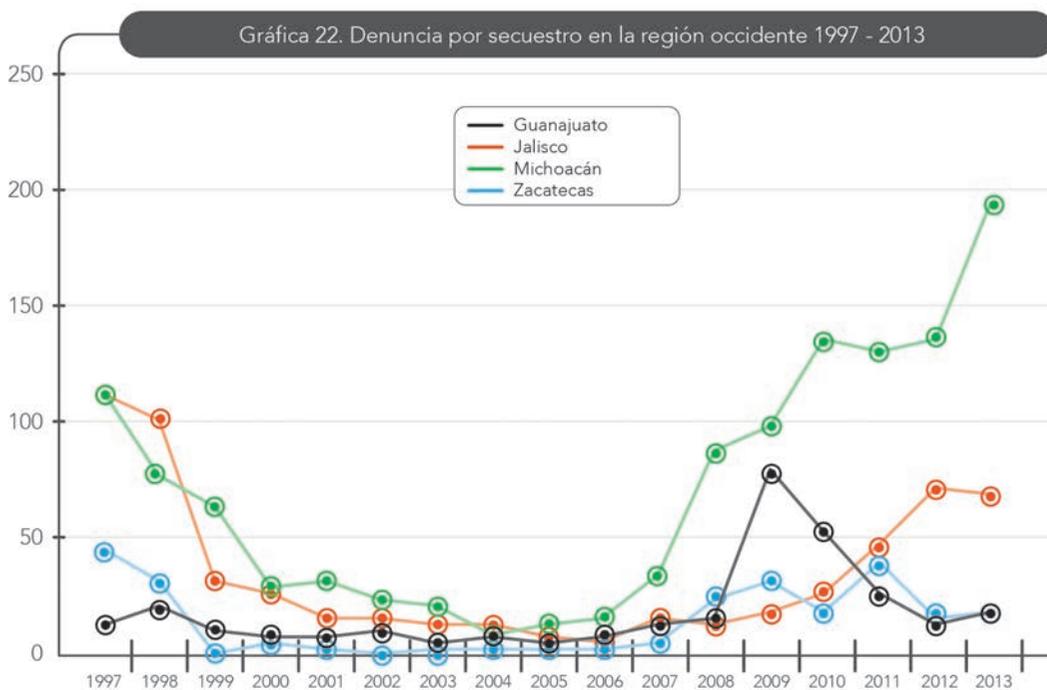


Entre enero y abril de 2014, estas entidades reportaron las tasas de secuestro más elevadas de la región, si las comparamos con la tasa nacional obtenemos que los estadísticos de Guerrero y Morelos son 117% y 493% mayores, respectivamente lo cual sitúa a ambas entidades como focos rojos en secuestro.

En contraste, la entidad que ha presentado las menores tasas de denuncia por este delito es Tlaxcala, no obstante, es importante recordar que de acuerdo con los datos oficiales en 2006 hubo 408 denuncias por secuestro lo cual resultaría en un tasa de 36.65 que a todas luces no concuerda con la evidencia histórica como ya se señaló en párrafos anteriores. Asimismo, entidades como Puebla e Hidalgo han mantenido tasas bajas a pesar de haber experimentado periodos de tendencia a la alza entre 2008 y 2011.

Al examinar la evidencia más reciente, es decir, las denuncias presentadas entre enero y abril de 2014 se tienen registrados 191 casos de los cuales el 28% ocurrió en Morelos, 27% en el Estado de México, 19% en Guerrero, 11% en el Distrito Federal, 10% en Puebla, 4% en Hidalgo y 1% en Tlaxcala. En términos de víctimas, se contabilizaron 217 víctimas de las cuales 61 se presentaron en Morelos, 59 en el Estado de México, 42 en Guerrero, 26 en el Distrito Federal, 20 en Puebla, 8 en Hidalgo y 1 en Tlaxcala. Cabe destacar que la diferencia entre denuncias y víctimas en esta región fue de 26 casos de los cuales 14 ocurrieron en Morelos y en el Estado de México (en partes iguales) y 10 en el Distrito Federal y Guerrero (en partes iguales) lo cual señala un contexto de secuestro múltiple.

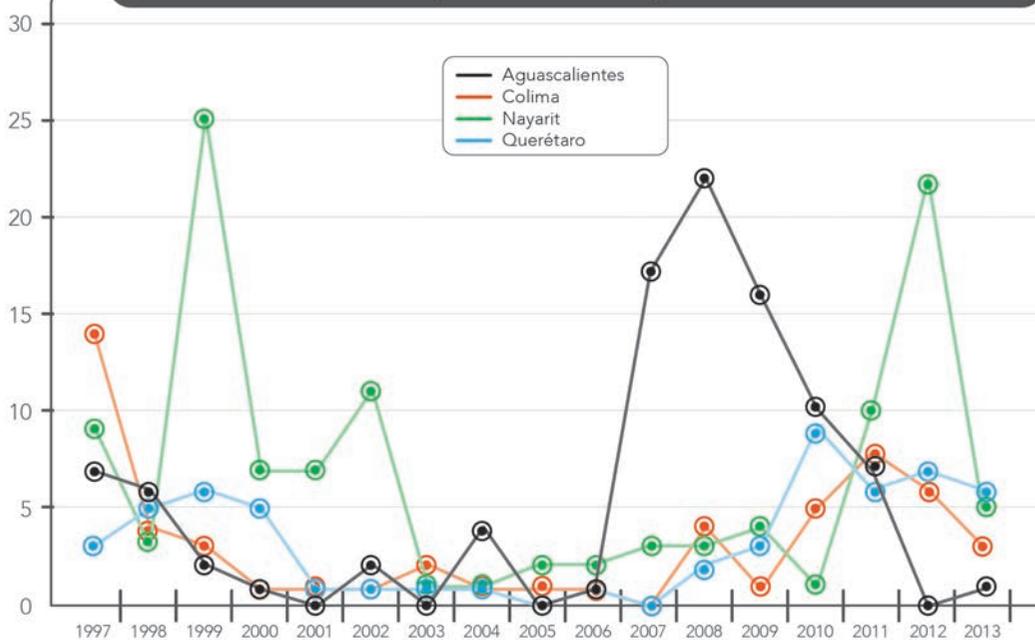
IV. Región Occidente



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014



Gráfica 23. Denuncia por secuestro en la región occidente 1997 - 2013



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Al examinar la **Gráfica 22 y la 23**, la denuncia por secuestro en la región occidente se concentró principalmente en Michoacán y Jalisco entre 1997 y 2013. En contraste, Colima y Querétaro han mantenido bajos niveles de denuncia por secuestro. En total se presentaron 2667 denuncias por este delito de las cuales 45% corresponden a Michoacán, 22% a Jalisco, 11% a Guanajuato, 9% a Zacatecas, 4.3% a Nayarit, 3.6% a Aguascalientes, 2% a Colima y 2% a Querétaro. El año con mayor denuncia por secuestro fue 1997 al presentarse 315 averiguaciones previas las cuales representaron el 12% del total de denuncias entre 1997 y 2013 a nivel regional y estas se presentaron principalmente en Jalisco y Michoacán al reunir 71% (partes iguales) de las 315 denuncias. También vale la pena destacar el segundo año con más denuncias fue 2013 al reunir 314, el 62% de estas se presentaron en Michoacán.

Es importante resaltar que la tendencia al alza de esta región (a partir de 2007) se debe principalmente al aumento consistente de la denuncia en Michoacán y Jalisco y a los aumentos temporales presentados en Aguascalientes, Colima, Querétaro Nayarit y Guanajuato. Por otro lado, la tendencia al alza de Michoacán presenta una clara señal de que el secuestro no ha sido frenado por las autoridades desde 2007.



Tabla 5. Tasa de denuncia por cada 100 mil habitantes

PERIODO	AGUASCALIENTES	COLIMA	GUANAJUATO	JALISCO	MICHOACÁN	NAYARIT	QUERÉTARO	ZACATECAS
1997	0.73	2.63	0.26	1.77	2.70	0.98	0.20	3.15
1998	0.62	0.74	0.39	1.55	1.85	0.32	0.33	2.10
1999	0.20	0.55	0.22	0.48	1.51	2.69	0.39	0
2000	0.10	0.18	0.16	0.41	0.70	0.75	0.32	0.28
2001	0	0.18	0.15	0.21	0.72	0.74	0.06	0.07
2002	0.19	0.18	0.21	0.24	0.57	1.15	0.06	0
2003	0	0.35	0.08	0.19	0.47	0.10	0.06	0.14
2004	0.37	0.17	0.11	0.19	0.19	0.10	0.06	0.21
2005	0	0.17	0.08	0.10	0.31	0.20	0	0.07
2006	0.09	0.17	0.11	0.07	0.38	0.20	0.06	0.14
2007	1.50	0	0.22	0.21	0.82	0.29	0	0.27
2008	1.91	0.63	0.26	0.18	2.03	0.28	0.11	1.56
2009	1.36	0.16	1.42	0.23	2.24	0.37	0.17	2.07
2010	0.84	0.76	0.95	0.34	3.08	0.09	0.49	1.13
2011	0.58	1.19	0.48	0.61	2.92	0.88	0.32	2.50
2012	0	0.88	0.21	0.94	3.00	1.90	0.37	1.04
2013	0.08	0.43	0.30	0.89	4.28	0.42	0.31	1.23
(Ene-Abr) 2014	0	0.42	0.09	0.11	1.53	0.33	0	0.58

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

En la Tabla 5 se aprecia como Michoacán, Zacatecas y Nayarit reportaron altas tasas de denuncia por secuestro entre 1997 y abril de 2014. En específico, Michoacán mantuvo este comportamiento durante todo el periodo de análisis con excepción de 2004. La tasa más alta registrada por esta entidad ocurrió en 2013 y es 199% mayor que la tasa nacional correspondiente. Desde 2005, la tasa ha crecido considerablemente tras pasar de 0.31 a 4.28.

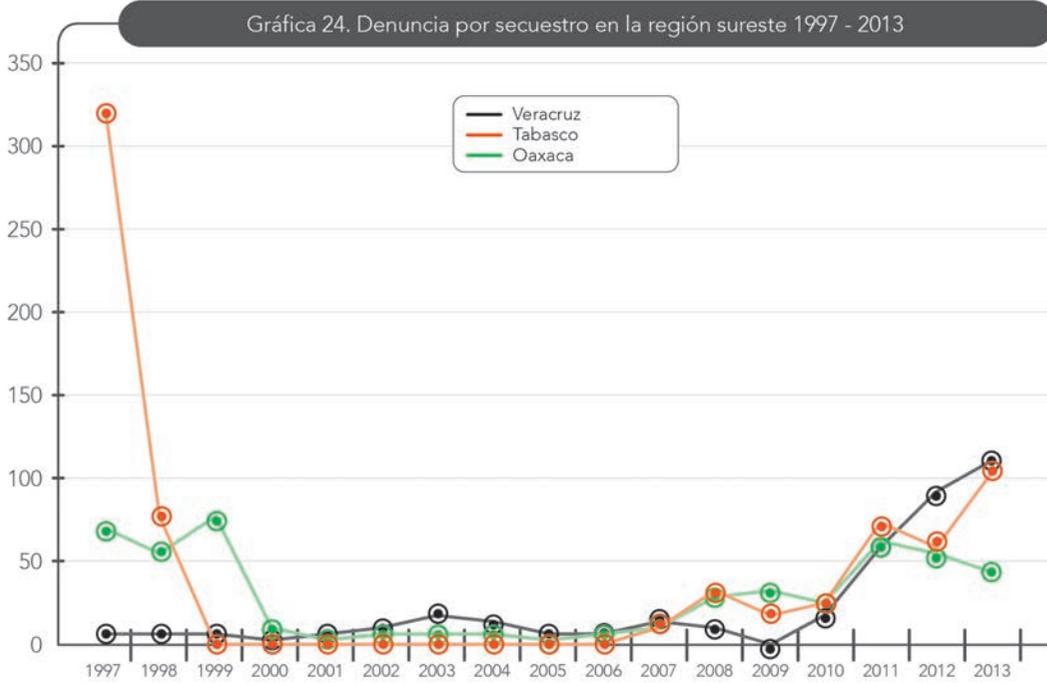
En cuanto a Nayarit, las tasas elevadas ocurrieron entre 1999-2002, en 2005-2006 y en 2012; mientras que en Zacatecas estas se presentaron principalmente a partir de 2009. Por ejemplo, Zacatecas reportó en 2011 una tasa 101% mayor que la nacional y Nayarit reportó en 2012 una tasa 57% mayor. A su vez, se observa que Aguascalientes reportó un crecimiento abrupto de la tasa entre 2007 y 2008 el cual se debilitó en los años siguientes hasta que Aguascalientes recuperó su estatus como una de las entidades con tasas de denuncia más bajas. Por otro lado, Querétaro ha logrado mantener bajas tasas de secuestro desde 1997.

Durante el primer cuatrimestre de 2014, las entidades que permanecieron como focos rojos son Michoacán, Zacatecas y Colima (en menor grado). Por ejemplo, las tasas de Michoacán y Zacatecas, únicas entidades de la región occidente cuyas tasas de denuncia fueron mayores que la nacional, superaron en 217% y 21% la tasa nacional (0.48) respectivamente.

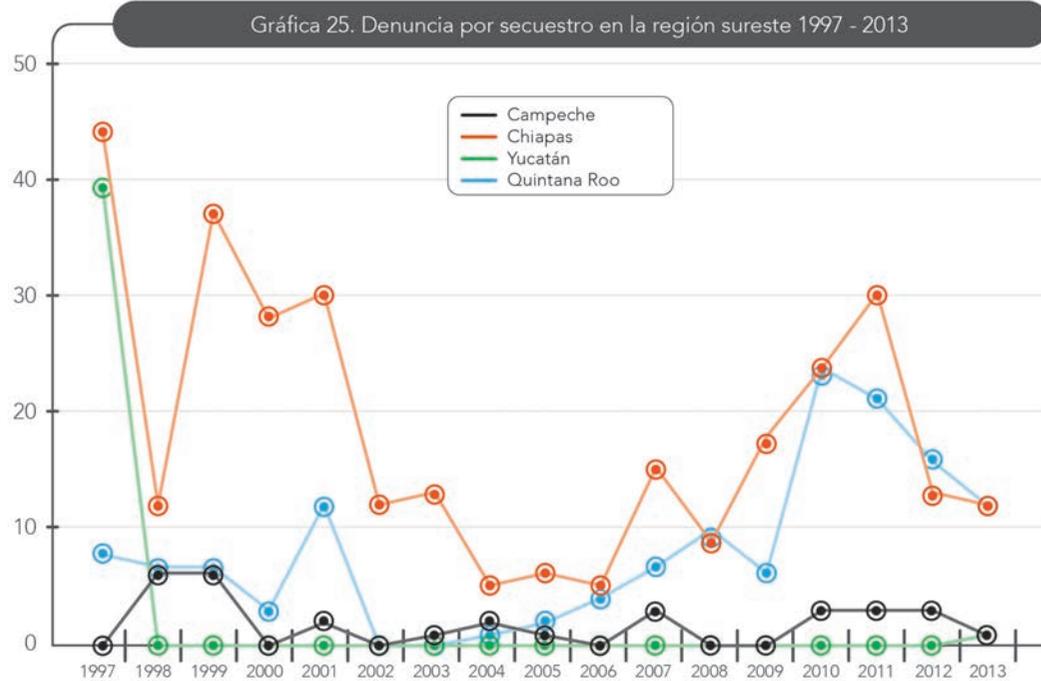
Al examinar la evidencia más reciente, es decir, las denuncias presentadas entre enero y abril de 2014 se tienen registrados 100 casos de los cuales el 70% ocurrió en Michoacán, 9% en Jalisco, 9% en Zacatecas, 5% en Guanajuato, 4% en Nayarit, y 3% en Colima. En términos de víctimas, se contabilizaron 118 víctimas de las cuales 87 se presentaron en Michoacán, 10 en Zacatecas, 9 en Jalisco, 5 en Guanajuato, 4 en Nayarit y 3 en Colima. Cabe destacar que la diferencia entre denuncias y víctimas en esta región fue de 18 casos de los cuales 17 ocurrieron en Michoacán y 1 en Zacatecas lo cual nos refiere que en la primera entidad existe un problema de secuestro múltiple el cual aunado a la tendencia creciente refleja una situación urgente de atender.



V. Región Sureste



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Al examinar la **Gráfica 24 y la 25**, la denuncia por secuestro en la región sureste se concentró principalmente en Tabasco y Oaxaca entre 1997 y 2013. En contraste, Campeche y Yucatán han mantenido bajos niveles de denuncia por secuestro. En total se presentaron 2121 denuncias por este delito de las cuales 34% corresponden a Tabasco, 23% a Oaxaca, 18% a Veracruz, 15% a Chiapas, 7% a Quintana Roo, 2% a Yucatán y 1% a Campeche. El año con mayor denuncia por secuestro fue 1997 al presentarse 486 averiguaciones previas las cuales representaron el 23% del total de denuncias entre 1997 y 2013 a nivel regional y estas se presentaron principalmente en Tabasco al reunir 65% de las 486 denuncias. También vale la pena destacar el segundo año con más denuncias fue 2013 al reunir 284, el 85% de estas se presentaron en Veracruz y Tabasco.

Es importante resaltar que la tendencia al alza de esta región (a partir de 2007) se debe principalmente al aumento consistente de la denuncia en Veracruz, Oaxaca y Tabasco a los aumentos temporales presentados en Quintana Roo y Chiapas. Por otro lado, la tendencia al alza de Veracruz y Tabasco presenta una clara señal de que el secuestro no ha sido frenado por las autoridades desde 2007 y que constituye un foco rojo en el ámbito regional.

Tabla 6. Tasa de denuncia por cada 100 mil habitantes

PERIODO	CAMPECHE	CHIAPAS	YUCATÁN	VERACRUZ	QUINTANA ROO	TABASCO	OAXACA
1997	0	1.13	2.38	0.11	0.97	16.89	1.92
1998	0.89	0.30	0	0.08	0.81	3.97	1.49
1999	0.87	0.91	0	0.11	0.78	0	2.13
2000	0	0.67	0	0.06	0.32	0	0.27
2001	0.28	0.71	0	0.10	1.23	0	0.05
2002	0	0.28	0	0.14	0	0	0.16
2003	0.13	0.30	0	0.22	0	0	0.16
2004	0.27	0.11	0	0.18	0.09	0	0.13
2005	0.13	0.13	0	0.08	0.18	0	0.03
2006	0	0.11	0	0.09	0.34	0	0.13
2007	0.38	0.32	0	0.17	0.57	0.46	0.24
2008	0	0.19	0	0.13	0.79	1.54	0.71
2009	0	0.37	0	0	0.46	0.72	0.86
2010	0.36	0.49	0	0.22	1.78	1.15	0.67
2011	0.35	0.60	0	0.77	1.50	3.28	1.61
2012	0.35	0.26	0	1.16	1.11	2.51	1.42
2013	0.11	0.23	0.05	1.38	0.81	4.45	1.14
(Ene-Abr) 2014	0	0.08	0	0.81	0.13	1.95	0.28

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

La **Tabla 6** denota que desde 2007 Tabasco ha reportado tasas de denuncia por secuestro considerablemente elevadas, ya que si tomamos el valor máximo registrado, es decir, el dato correspondiente a 2013 y lo comparamos con la tasa nacional se tiene que la tasa estatal fue 211% mayor. En cuanto al primer cuatrimestre de 2014, la tasa de Tabasco también resultó 306% mayor que la nacional. Estos datos sugieren que en poco más de 7 años las autoridades de esta entidad no han logrado incidir de manera positiva en la reducción de este delito.

A su vez, se observa que entidades como Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca presentaron elevadas tasas de denuncia de manera alternada, por ejemplo, entre 1999 y 2003 la entidad con mayores tasas fue Chiapas; mientras que Oaxaca muestra un comportamiento mixto del cual destacan 2011 y 2012 pues dichas tasas fueron 30 y 18% superiores que la tasa nacional respectivamente. En tanto, Quintana Roo mantuvo tasas elevadas entre 2005 y 2008, el valor máximo de su serie histórica ocurrió en 2010 (cabe destacar que dicha



tasa fue mayor que la de Tabasco). Por otro lado, Veracruz comenzó a figurar como una entidad en la cual el secuestro es un delito cada vez más frecuente, si observamos el comportamiento desde 2010 existe una tendencia a la alza tal que en 2013, esta entidad registró la segunda tasa más alta después de Tabasco.

En contraste, tanto Campeche como Yucatán han logrado mantener tasas bajas de secuestro al grado que durante el primer cuatrimestre de 2014 no se registró ni una sola denuncia por secuestro; mientras que en Veracruz y Tabasco las tasas superaron la nacional en 69 y 306% respectivamente.

Al examinar la evidencia más reciente, es decir, las denuncias presentadas entre enero y abril de 2014 se tienen registrados 128 casos de los cuales el 51% ocurrió en Veracruz, 36% en Tabasco, 9% en Oaxaca, 3% en Chiapas y 2% en Quintana Roo. En términos de víctimas, se contabilizaron 133 víctimas de las cuales 67 se presentaron en Veracruz, 47 en Tabasco, 12 en Oaxaca, 5 en Chiapas y 2 en Nayarit. Cabe destacar que la diferencia entre denuncias y víctimas en esta región fue de 5 casos de los cuales 2 ocurrieron en Veracruz, 1 en Tabasco, 1 en Chiapas y 1 en Oaxaca lo cual nos refiere que si bien la diferencia entre ambas categorías es pequeña, no se debe menoscabar la evidencia de que en estas entidades hay indicios de secuestro múltiple.

C. Dificultades en la medición del secuestro e información de la ENVIPE 2013

Si bien las cifras dadas a conocer por el SESNSP son una de las pocas medidas confiables con las cuales se cuenta para realizar diagnósticos en materia de secuestro, es innegable que este delito presenta una cifra negra elevada, es decir, existe cierto grado de reticencia por parte de las víctimas o afectados para denunciar el delito ante las autoridades correspondientes ya sea por temor a la autoridad o a los perpetradores, o por la percepción de que denunciar el delito es inútil dada la impunidad que impera en el país.

Uno de los esfuerzos más significativos realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para lograr una mejor medición de este delito fue la inclusión de una pregunta relativa al secuestro en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad 2013 (ENVIPE). Gracias a este instrumento de medición se pudo estimar el número de secuestros cometidos en 2012 y los resultados arrojaron que en 2012 hubo más de 105 mil secuestros al utilizar el estimador de hogar. Cabe resaltar que en su momento, la comparación entre las cifras oficiales del SESNSP y aquellas generadas por la agencia estadística nacional mostraron una gran diferencia (105 mil secuestros vs. 1418 secuestros) lo que generó disgusto en las autoridades federales y causó cierta polémica en los medios de comunicación. Ante este hecho, debemos tener en mente que al tratarse de una estimación basada en una encuesta queda claro que no se obtiene un número 100% atinado sino que se obtiene un intervalo en el que se podría ubicar la cantidad de secuestros cometidos.

En realidad, el secuestro es uno de los delitos con menor incidencia frente a robos con violencia, homicidios, extorsiones, entre otros, pero eso no significa que su importancia sea menor. Este hecho, es decir, que el delito en cuestión sea poco frecuente, dificulta la estimación incluso cuando el tamaño de la muestra de la encuesta y el diseño muestral sean buenos como en el caso de la ENVIPE. Tal como señala Javier Márquez (fuente) el secuestro puede ser visto como un evento raro lo cual puede generar que la cifra negra esté sobre-estimada.

Asimismo, no es posible contar con un perfil de secuestradores o de víctimas tal como se realizó en el estudio "Análisis de la extorsión en México 1997-2013 Retos y oportunidades", pero es posible obtener cierta información relativa a la posibilidad que percibe la población de ser víctima de determinados delitos. En este sentido, los tabulados básicos de la ENVIPE 2013 revelan que 44.2% de la población mayor de 18 años se percibe como probable víctima de secuestro o extorsión, este porcentaje es menor que el reportado para delitos como asaltos en la calle o bien por lesiones derivadas de agresiones físicas. Desde una perspectiva estatal, los resultados de la encuesta son los siguientes:





Tabla 7. Población de 18 años o más que percibe la posibilidad de ser víctima de secuestro o extorsión en relación con la tasa de denuncia por cada 100 mil habitantes de 2013 y 2012

ENTIDAD FEDERATIVA	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN (%)	POBLACIÓN ABSOLUTA	TASA DE DENUNCIA POR SECUESTRO 2013	TASA DE DENUNCIA POR SECUESTRO 2012
AGUASCALIENTES	36.5	298,899	0.08	0
BAJA CALIFORNIA	40	903,959	0.98	0.9
BAJA CALIFORNIA SUR	30.7	151,326	0	0
CAMPECHE	42.3	255,701	0.11	0.35
COAHUILA	53.8	1,043,071	1	0.84
COLIMA	52	252,296	0.43	0.88
CHIAPAS	30.9	957,920	0.23	0.26
CHIHUAHUA	49.7	1,233,195	0.88	1.47
DISTRITO FEDERAL	46.6	3,070,423	0.67	0.73
DURANGO	48.9	545,514	1.21	2.92
GUANAJUATO	42.3	1,563,965	0.3	0.21
GUERRERO	42.9	910,784	5.87	4.71
HIDALGO	35.9	653,721	0.75	0.83
JALISCO	39.1	2,032,129	0.89	0.94
ESTADO DE MÉXICO	52.1	5,654,133	1.17	0.81
MICHOACÁN	39.9	1,152,448	4.28	3
MORELOS	54.2	674,422	8	4.97
NAYARIT	37.9	291,217	0.42	1.9
NUEVO LEÓN	54.3	1,883,739	0.93	1.25
OAXACA	34.3	850,660	1.14	1.42
PUEBLA	40.2	1,544,151	0.54	0.48
QUERÉTARO	36.3	457,573	0.31	0.37
QUINTANA ROO	47.5	473,975	0.81	1.11
SAN LUIS POTOSÍ	45.7	765,747	0.7	0.93
SINALOA	44.8	891,484	1.16	1.1
SONORA	41	782,205	0.39	0.21
TABASCO	44.8	661,682	4.45	2.51
TAMAULIPAS	52.7	1,226,984	6.1	3.6
TLAXCALA	35.4	281,303	0.16	0.24
VERACRUZ	42.8	2,225,936	1.38	1.16
YUCATÁN	35.3	499,366	0.05	0
ZACATECAS	40.7	399,122	1.23	1.04

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014 y con datos de los tabulados básicos de la ENVIPE 2013

En la **Tabla 7** se capturaron los porcentajes relativos y población absoluta de la población mayor de 18 años que percibe la posibilidad de ser víctima de secuestro o extorsión por entidad a partir de los tabulados básicos de la ENVIPE 2013, también se capturó la tasa de denuncia por secuestro (2012 y 2013) por cada 100 mil habitantes a partir de los datos del SESNSP actualizados al 22 de mayo de 2014. Cabe señalar que las cinco entidades que en términos relativos reportaron un mayor porcentaje de la población que percibe la posibilidad de ser víctima de secuestro o extorsión son: Nuevo León (54.3%), Morelos (54.2%), Coahuila (53.8%), Tamaulipas (52.7%) y el Estado de México (52.1%).

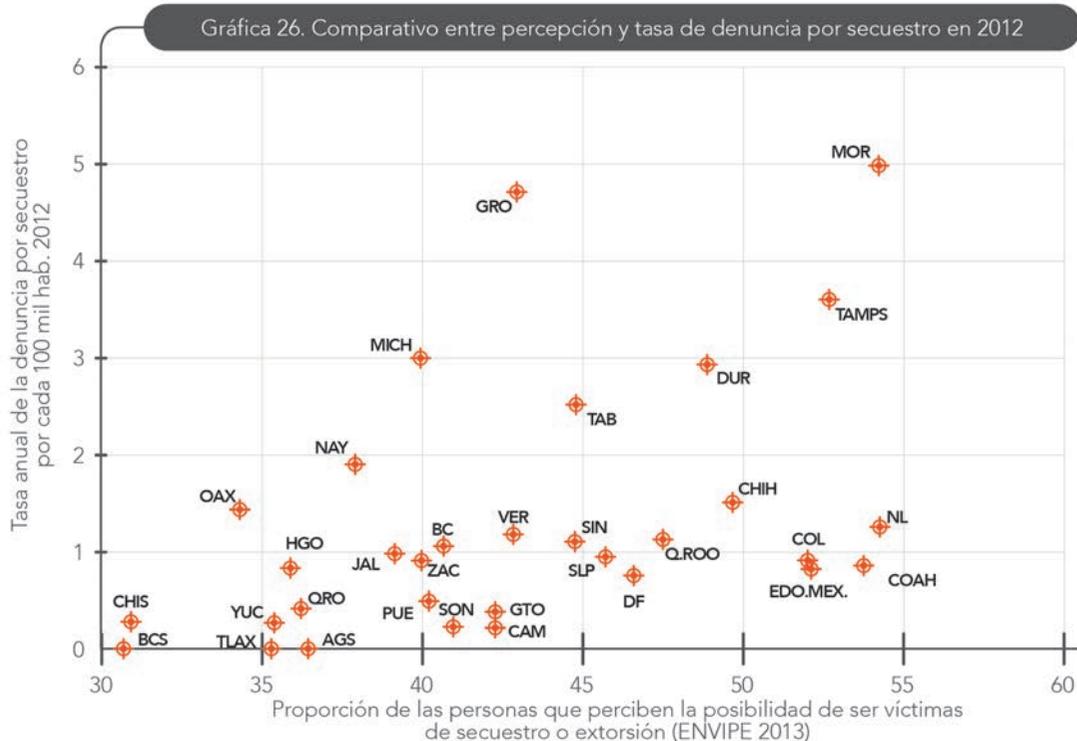
La información que aporta la encuesta en materia de percepción nos ayuda a verificar si la relación entre percepción y denuncia es positiva (como se podría esperar) y el grado de esta relación. A continuación presentamos dos gráficas de dispersión en las cuales podemos observar dicha relación, en la primera gráfica consideramos las tasas de denuncia correspondientes a 2012 y en la segunda, aquellas correspondientes a 2013.

Decidimos hacer este ejercicio comparativo por la naturaleza de las respuestas a las preguntas de la encuesta pues en ocasiones, las personas suelen responder con base en la experiencia delictiva reciente o en la de años pasados y en este sentido, debemos recordar que el levantamiento de la ENVIPE se llevó

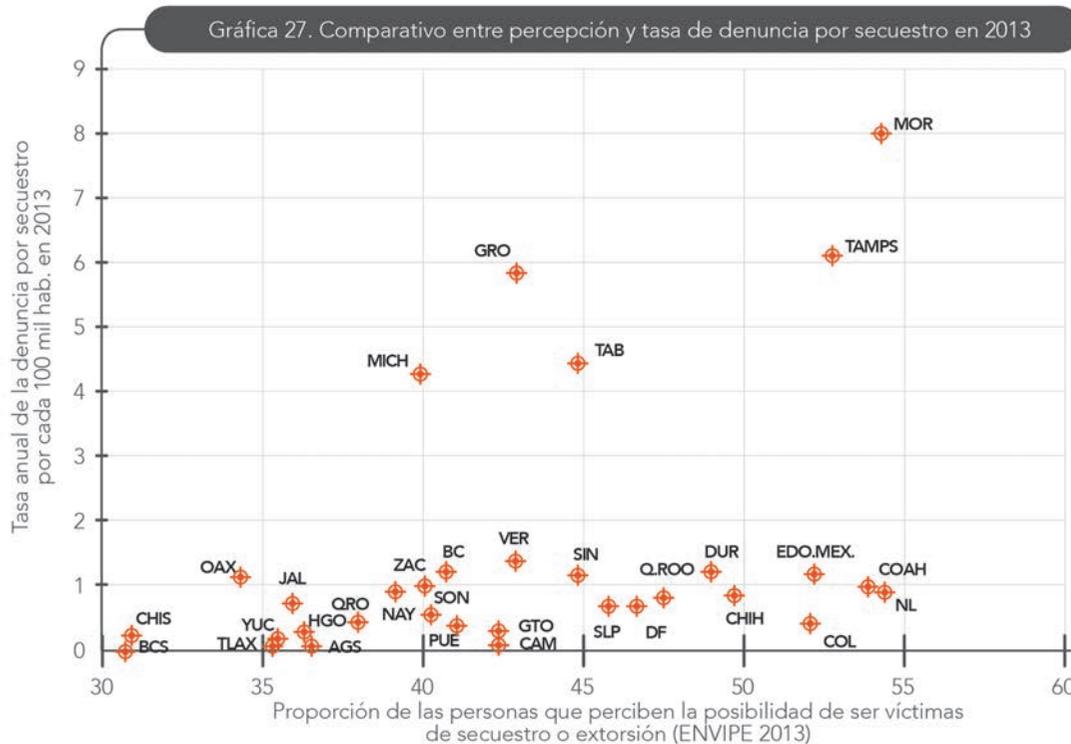


a cabo en 2013 por lo que es razonable realizar este ejercicio con ambas tasas. Al calcular el coeficiente de una relación positiva para ambos periodos: ($Ptd_{2012, percepción} = 0.45$) y ($Ptd_{2013, percepción} = 0.41$). Cabe señalar que el grado o la intensidad de la relación es mayor al utilizar las tasas de 2012 lo cual podría deberse al llamado efecto telescopio. Dicho efecto consiste en que los encuestados tienden a contestar una pregunta que le hace el encuestador con evidencia más antigua de la que la pregunta solicita.

Al observar con mayor detenimiento la **Gráfica 26** se tiene una zona donde se acumulan muchas entidades cercanas a una tasa de 1 secuestro por cada 100 mil habitantes y donde no parece existir una relación tan fuerte como la que integran entidades cuyas tasas son superiores a 2 secuestros por cada 100 mil habitantes. Por otro lado, hay estados que reportan una proporción elevada de personas que perciben la posibilidad de ser víctimas de secuestro como Nuevo León y Coahuila las cuales colindan con Tamaulipas que se caracterizó por tener una tasa de secuestro elevada en 2012. Esto mismo sucede con el Estado de México que es vecino de Morelos. En la **Gráfica 27** encontramos evidencia similar solo que al considerar las tasas de 2013 más entidades se ubicaron por encima de tasas de secuestro equivalentes o superiores a 4 secuestros por cada 100 mil habitantes lo cual podría sugerir una hipótesis que relacione de manera más fuerte una mayor percepción de la posibilidad de ser víctima de secuestro o extorsión con la tasa de denuncia para entidades que están presentando tasas superiores al doble de la nacional, en otras palabras, la correlación entre la inseguridad percibida y la tasa de secuestro es mayor dependiendo de qué tan superior sea la tasa de la entidad respecto a la nacional.



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014 y con datos de los tabulados básicos de la ENVIPE 2013



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014 y con datos de los tabulados básicos de la ENVIPE 2013

En tanto, otra estadística relevante de la encuesta nos refiere el conocimiento de la ocurrencia de secuestros en los alrededores de la vivienda. Este dato indica que la conducta delictiva es conocida por lo cual podríamos esperar que las entidades con tasas más altas reporten un mayor porcentaje. A nivel nacional 11.1% de esta población (mayores de 18 años) admite conocer de la ocurrencia de secuestros en los alrededores de su vivienda, este porcentaje es menor que el reportado para delitos como el homicidio, violencia policiaca en contra de ciudadanos o eventos como disparos frecuentes o venta de drogas, pero es mayor que el reportado para extorsiones o cobro de piso e invasión de predios. Desde una perspectiva estatal, la encuesta arroja los siguientes resultados para las entidades donde el factor en comento es significativo:

Tabla 8. Población de 18 años o más que reconocen la ocurrencia de secuestros en los alrededores de su vivienda en relación con la tasa de denuncia por cada 100 mil habitantes de 2013 y 2012

ENTIDAD FEDERATIVA	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN (%)	POBLACIÓN ABSOLUTA	TASA DE DENUNCIA POR SECUESTRO 2013	TASA DE DENUNCIA POR SECUESTRO 2012
GUERRERO	12.9	276,834	5.87	4.71
MORELOS	26.9	335,954	8	4.97
NAYARIT	11.6	89,149	0.42*	1.9
OAXACA	10.5	266,071	1.14*	1.42
TABASCO	13.1	198,423	2.51	2.51
TAMAULIPAS	9.8	230,781	6.1	3.6
VERACRUZ	13.2	693,457	1.38*	1.16*
ZACATECAS	11.5	113,004	1.23*	1.04*

Fuente: Elaboración del ONC con datos de la ENVIPE 2013 y datos del SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014



Como era de esperarse las entidades con tasas altas reportan porcentajes elevados y significativos (conforme a la clasificación y ordenamiento de los tabulados) considerando las tasas por cada cien mil habitantes de ambos años. Cabe señalar que las excepciones están marcadas con asterisco pues las tasas de estas entidades fueron menores a la nacional por lo que se esperaría que no presentarían elevados porcentajes. De igual forma, un par de casos interesantes son los de Nayarit y Oaxaca puesto que en 2012 su tasa fue de 1.9 y 1.42, respectivamente y ambas se redujeron a 0.42 y 1.14 en 2013, pero buena parte de su población reconoce la ocurrencia de secuestros cerca de su vivienda. Igualmente el caso de Morelos revela que esta entidad reportó el mayor porcentaje de ocurrencia de secuestros lo cual resulta coherente pues su tasa de secuestro por cada 100 mil habitantes fue la más alta del país en 2012 y 2013.

D. Desempeño institucional y tasa de secuestro por cada 100 mil habitantes

Un elemento importante en la comisión de secuestros ha sido el rol que han desempeñado las instituciones de seguridad, en particular los cuerpos policiacos. Lamentablemente, no podemos afirmar que dichas instituciones sean transparentes y plenamente confiables pues se tienen registros de que en ocasiones la misma policía ha cometido este delito o bien coadyuvado en la comisión de este. (Basta con recordar el funcionamiento de las bandas de secuestradores que operaban en la década de los noventa como, por ejemplo, la supuesta protección que brindaron Alfredo Ríos Galeana y Alberto Pliego Fuentes a Daniel Arizmendi). Aunque esto no es aplicable a todos y cada uno de los cuerpos policiacos que operan en el país, consideramos pertinente explorar algunas correlaciones entre el secuestro (tanto en términos absolutos como relativos, es decir, denuncias y tasas de denuncia por cada 100 mil habitantes) y el desempeño institucional de las corporaciones policiacas (Policía Preventiva Municipal, Policía Federal, Policía Estatal y la Policía Ministerial o Judicial) medido en términos del nivel de confianza, corrupción y efectividad percibidas por la población mayor de 18 años (se utilizaron las proporciones relativas según los tabulados básicos de la ENVIPE 2013).

Cabe aclarar que las correlaciones son medidas que señalan el grado de relación entre las variables involucradas y en ningún momento reflejan causalidad por lo cual la interpretación de los coeficientes calculados debe ser prudente. Asimismo, debemos tener en mente que las variables de desempeño institucional reflejan la percepción de los encuestados y no un indicador real de este. Recordemos que un elemento importante en el estudio de la inseguridad destacado por Gabriel Kessler son las percepciones por lo cual una hipótesis plausible sugeriría que la confianza depositada en determinadas instituciones de seguridad será menor en la medida que existan altos niveles delictivos, en este caso de secuestro.

En términos de las estadísticas utilizadas para la elaboración de las siguientes tablas esperaríamos que valores altos de las proporciones de personas las cuales confían poco o nada estarán asociados con valores altos de tasa de secuestro de tal forma que el signo de tal correlación será positiva; mientras que al considerar valores altos de las proporciones de personas las cuales confían mucho en sus cuerpos policiacos, estos estarían relacionados inversamente con los estadísticos de secuestro. El signo de estas correlaciones debería ser el mismo al considerar variables como la percepción de efectividad y de corrupción entre los distintos cuerpos policiacos, no obstante, se podrían esperar diferencias en las magnitudes de dichas correlaciones.





Tabla 9. Relación entre el nivel de confianza en las instituciones y las denuncias por secuestro en 2013 (tasa por cada 100 mil habitantes y valores absolutos)

CORRELACIONES SIMPLES SEGÚN NIVEL DE CONFIANZA EN POLICÍA		TASA DE DENUNCIA POR SECUESTRO 2013 POR CADA 100 MIL HAB	DENUNCIAS POR SECUESTRO 2013
POLICÍA MUNICIPAL	POCA + NADA	0.49	0.56
	NADA	0.59	0.63
	MUCHA + ALGUNA	-0.51	-0.58
	MUCHA	-0.41	-0.47
POLICÍA ESTATAL	POCA + NADA	0.32	0.42
	NADA	0.30	0.39
	MUCHA + ALGUNA	-0.33	-0.42
	MUCHA	-0.25	-0.34
POLICÍA FEDERAL	POCA + NADA	0.12	0.19
	NADA	0.07	0.09
	MUCHA + ALGUNA	-0.11	-0.18
	MUCHA	-0.12	-0.19
POLICÍA MINISTERIAL O JUDICIAL	POCA + NADA	0.40	0.47
	NADA	0.34	0.43
	MUCHA + ALGUNA	-0.42	-0.50
	MUCHA	-0.36	-0.44

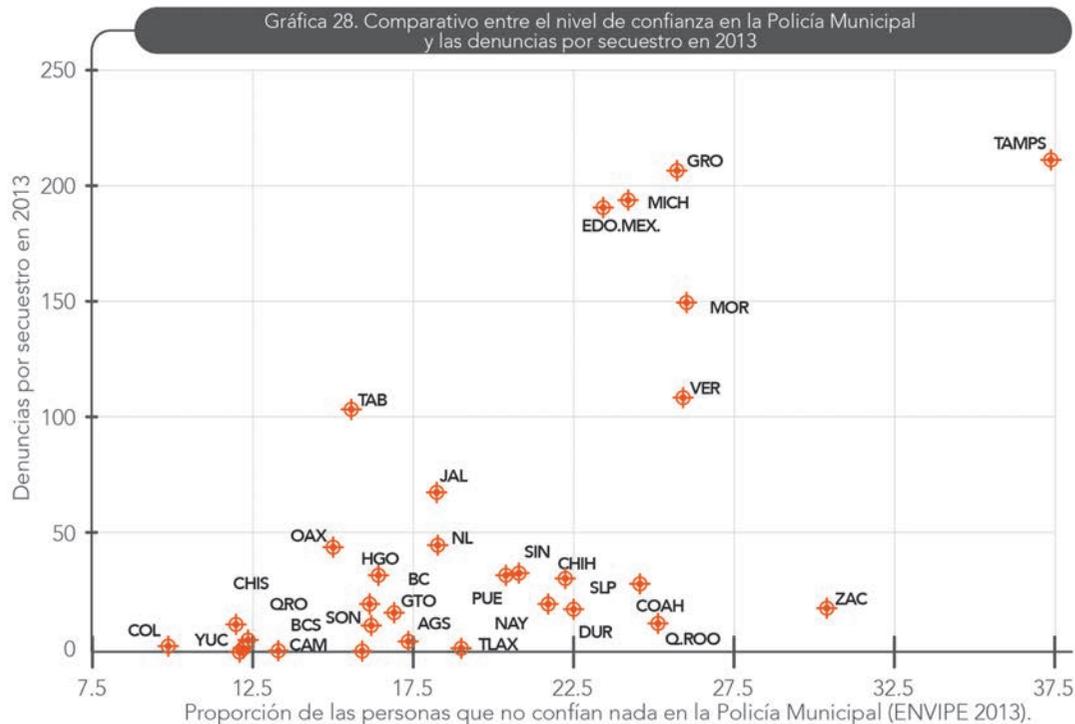
Fuente: Elaboración del ONC con datos de la ENVIPE 2013 y datos del SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Los resultados de la **Tabla 9** muestran que los signos esperados de las correlaciones son correctos para todos los cuerpos policiacos analizados, pero cabe señalar que existen diferencias considerables entre la magnitud o fuerza de las correlaciones, ya que en el caso de la Policía Federal y la Estatal las relaciones son más bajas que las registradas por la Policía Municipal y la Ministerial o Judicial. En términos de la magnitud de las correlaciones calculadas se observa que las mayores se obtuvieron para la Policía Municipal seguido de la Ministerial; mientras que las correlaciones más bajas se obtuvieron para la Estatal y la Federal.

Lo anterior se puede deber a la cercanía de estas autoridades con la población la cual puede impactar en un conocimiento más directo de las omisiones y/o fallas de las autoridades pues resulta lógico suponer que la población tenderá a conocer si ha habido delitos en los que están involucrados miembros de la Policía o bien saben que no son plenamente confiables a causa de su desempeño histórico.

Por otro lado, la correlación positiva más fuerte que se obtuvo fue de **0.63** y corresponde a la relación entre la proporción de la población que no confía nada en la Policía Municipal y las denuncias por secuestro en 2013. Un aspecto a destacar es que el grado de esta correlación aumenta al considerar únicamente al sector que no confía nada, ya que si observamos el coeficiente que contempla a los que confían poco y nada este resulta 0.07 menor. Esta correlación se observa con mayor detalle en la **Gráfica 24**. Los valores extremos de la serie corresponden a las entidades cuya tasa de secuestro supera considerablemente el promedio nacional, es decir, Tabasco, Michoacán, Guerrero, Morelos, Estado de México y Tamaulipas. La observación de Tamaulipas ajusta bastante bien ya que reporta la proporción más elevada de personas mayores de 18 años que no confían nada en la Policía Municipal; mientras que las observaciones de las demás entidades líderes deberían reportar valores más altos en el eje horizontal. Cabe destacar que otras variables como los controles de confianza o el miedo podrían influir en el nivel de confianza reportado por la población.





Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014 y con datos de los tabulados básicos de la ENVIPE 2013

En tanto, la correlación negativa más fuerte que se obtuvo fue de **-0.58** y corresponde a la relación entre la proporción de la población que le tiene mucha o alguna confianza en la Policía Municipal y las denuncias por secuestro en 2013. Al comparar el grado de esta relación con el que contempla únicamente a los que confían mucho en la Policía Municipal se denota que esta se debilita.

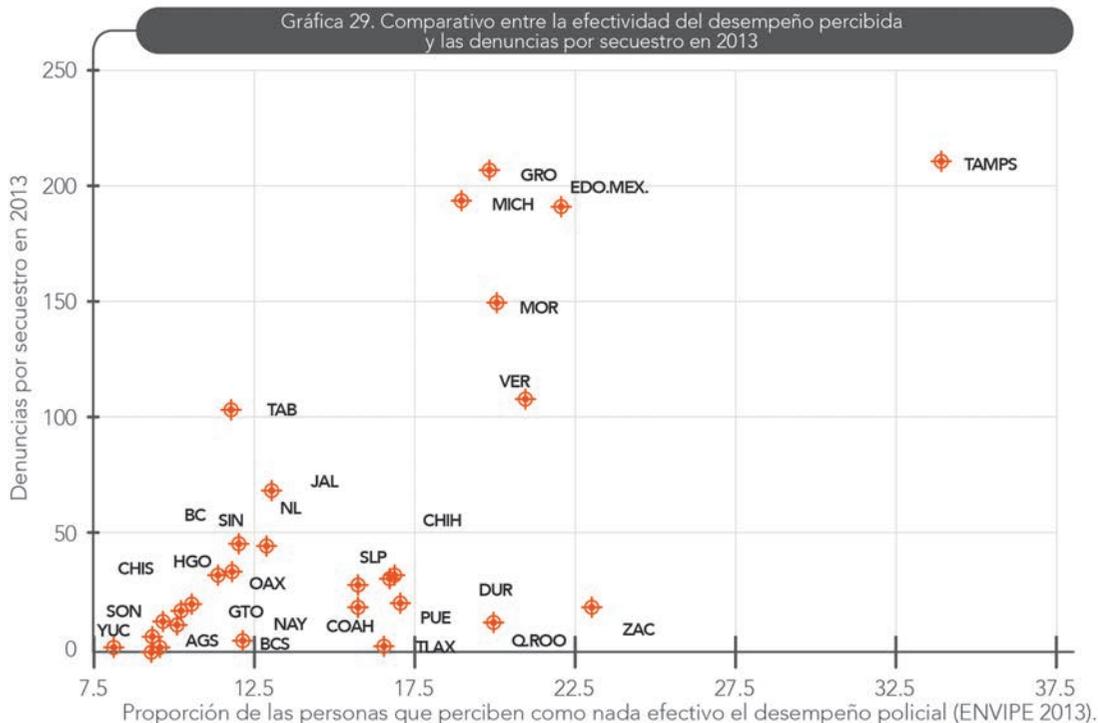
Tabla 10. Relación entre la percepción de efectividad de las instituciones y las denuncias por secuestro en 2013 (tasa por cada 100 mil habitantes y valores absolutos)

CORRELACIONES SIMPLES SEGÚN PERCEPCIÓN DE LA EFECTIVIDAD DEL DESEMPEÑO DE LA POLICÍA		TASA DE DENUNCIA POR SECUESTRO 2013 POR CADA 100 MIL HAB	DENUNCIAS POR SECUESTRO 2013
POLICÍA MUNICIPAL	POCA + NADA	0.55	0.65
	NADA	0.59	0.69
	MUCHA + ALGUNA	-0.48	-0.58
	MUCHA	-0.34	-0.43
POLICÍA ESTATAL	POCA + NADA	0.29	0.39
	NADA	0.31	0.46
	MUCHA + ALGUNA	-0.30	-0.40
	MUCHA	-0.24	-0.32
POLICÍA FEDERAL	POCA + NADA	0.15	0.21
	NADA	0.14	0.20
	MUCHA + ALGUNA	-0.14	-0.20
	MUCHA	-0.07	-0.15
POLICÍA MINISTERIAL O JUDICIAL	POCA + NADA	0.42	0.51
	NADA	0.37	0.49
	MUCHA + ALGUNA	-0.43	-0.52
	MUCHA	-0.41	-0.45

Fuente: Elaboración del ONC con datos de la ENVIPE 2013 y datos del SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Cuando se reemplaza el nivel de confianza por la percepción de la efectividad del desempeño de las corporaciones policiacas se obtienen resultados similares en términos del signo y magnitud de las correlaciones. De nueva cuenta, las correlaciones más fuertes se obtuvieron para la Policía Municipal y la Ministerial; mientras que las más bajas se obtuvieron para la Estatal y la Federal.

Por otro lado, la correlación positiva más fuerte que se obtuvo fue de **0.69** y corresponde a la relación entre la proporción de la población que percibe como nada efectivo el desempeño de la Policía Municipal y las denuncias por secuestro en 2013. Un aspecto a destacar es que el grado de esta correlación aumenta ligeramente al considerar únicamente al sector que percibe como nada efectivo el desempeño policial, ya que si observamos el coeficiente que contempla a los que perciben como poco y nada efectivo este resulta 0.03 menor. Esta correlación se observa con mayor detalle en la **Gráfica 25** donde entidades con mayor número de denuncias se asocian, en general, con una proporción más alta de personas que perciben como nada efectivo el desempeño de la Policía Municipal.



En tanto, la correlación negativa más fuerte que se obtuvo fue de **-0.58** y corresponde a la relación entre la proporción de la población que percibe como algo o muy efectivo el desempeño de la Policía Municipal y las denuncias por secuestro en 2013. Al comparar el grado de esta relación con el que contempla únicamente a los que perciben como muy efectivo su desempeño se denota que esta se debilita considerablemente al pasar de -0.58 a -0.43.





Tabla 11. Relación entre la percepción de corrupción en las instituciones y las denuncias por secuestro en 2013 (tasa por cada 100 mil habitantes y valores absolutos)

CORRELACIONES SIMPLES SEGÚN PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN POLICÍA	TASA DE DENUNCIA POR SECUESTRO 2013 POR CADA 100 MIL HAB	DENUNCIAS POR SECUESTRO 2013
POLICÍA PREVENTIVA MUNICIPAL	0.17	0.31
POLICÍA ESTATAL	-0.11	0.01
POLICÍA FEDERAL	-0.16	-0.11
POLICÍA MINISTERIAL O JUDICIAL	0.20	0.26

Fuente: Elaboración del ONC con datos de la ENVIPE 2013 y datos del SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Las correlaciones entre secuestro y la percepción de corrupción en las corporaciones policiacas no resultaron ser igual de fuertes que las calculadas con los niveles de confianza y efectividad del desempeño (**Tabla 11**). Sin embargo, resulta interesante señalar que el signo correspondiente a las correlaciones dadas por la Policía Federal y Estatal es negativo; mientras que las correlaciones dadas por la Policía Preventiva Municipal y la Ministerial son positivas.

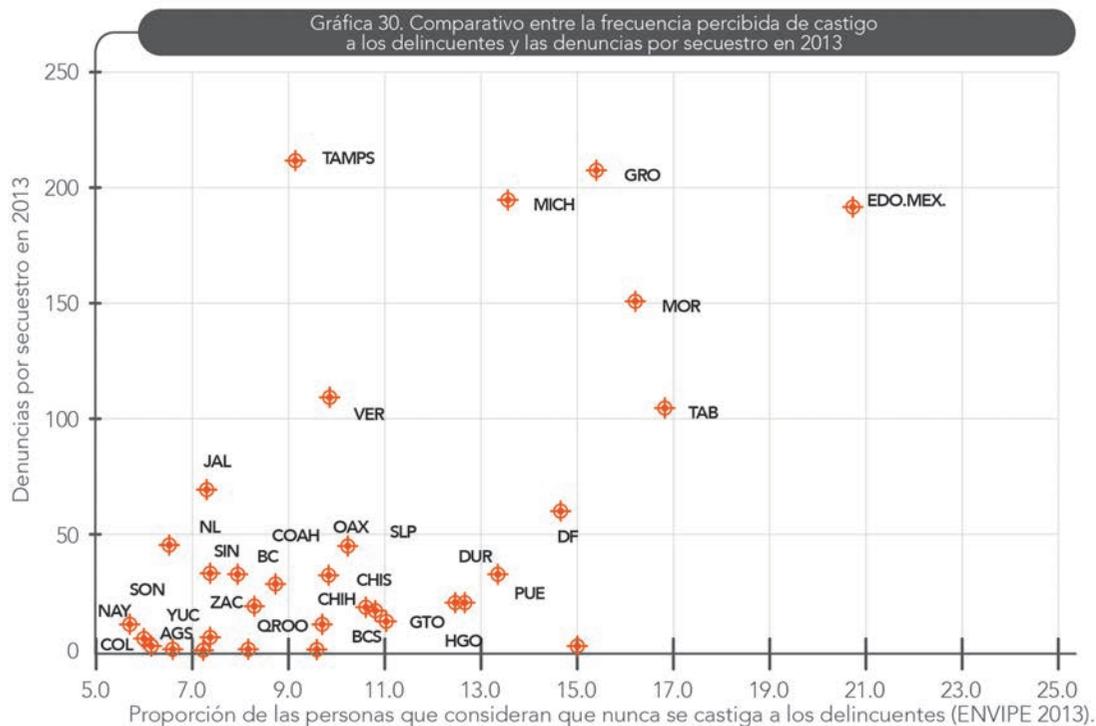
Ante este hallazgo, vale la pena cavilar sobre las razones por las cuales la magnitud de estas correlaciones fue baja. En primer lugar, los tabulados básicos de la ENVIPE 2013 muestran que esta pregunta fue dicotómica de tal forma que es probable que se sobreestime la percepción de corrupción o bien que las diferencias entre la percepción de policías corruptas y muy corruptas sean difíciles de distinguir y en segundo lugar, la corrupción es un concepto un tanto nebuloso pues se asocia a una multiplicidad de conductas inadecuadas que van desde un simple soborno hasta la complicidad de autoridades en delitos graves como secuestro o la extorsión.

Tabla 12. Relación entre la percepción sobre la frecuencia con la que se castiga a los delincuentes y las denuncias por secuestro (tasa por cada 100 mil habitantes y valores absolutos)

CORRELACIONES SIMPLES SEGÚN PERCEPCIÓN SOBRE LA FRECUENCIA CON LA QUE SE CASTIGA A LOS DELINCUENTES	TASA DE DENUNCIA POR SECUESTRO 2013 POR CADA 100 MIL HAB	DENUNCIAS POR SECUESTRO 2013
SIEMPRE	-0.31	-0.42
MAYORÍA DE LAS VECES	-0.33	-0.40
ALGUNAS VECES	0.03	0.04
NUNCA	0.45	0.58

Fuente: Elaboración del ONC con datos de la ENVIPE 2013 y datos del SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Por último, la correlación que se presenta en la **Tabla 12** se obtuvo a partir del mismo tabulado básico de la ENVIPE 2013 en lo referente a la percepción de la frecuencia con la que se castiga a los delincuentes. Si bien esta variable no está plenamente ligada al actuar de las corporaciones policiacas si nos remite al desempeño de la cadena de justicia que hay en México y de cómo la impunidad está ligada a la comisión de los delitos. La correlación más fuerte que se obtuvo fue de 0.58 y corresponde a la relación entre la proporción de personas que perciben que nunca se castiga a los delincuentes y las denuncias por secuestro en 2013. Dicha correlación implica que un mayor pesimismo sobre la frecuencia con que se castigan a los delincuentes está asociado a altos niveles delictivos lo cual es consistente con la pérdida de confianza en las instituciones derivada de su incapacidad por sancionar adecuadamente los delitos cometidos en las entidades tal como se puede apreciar con mayor detalle en la **Gráfica 30**. Cabe destacar un dato atípico correspondiente a Tamaulipas pues reporta un bajo porcentaje de personas quienes consideran que el castigo a los delincuentes nunca ocurre asociado a un nivel de denuncias por secuestro elevado.



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014 y con datos de los tabulados básicos de la ENVIPE 2013

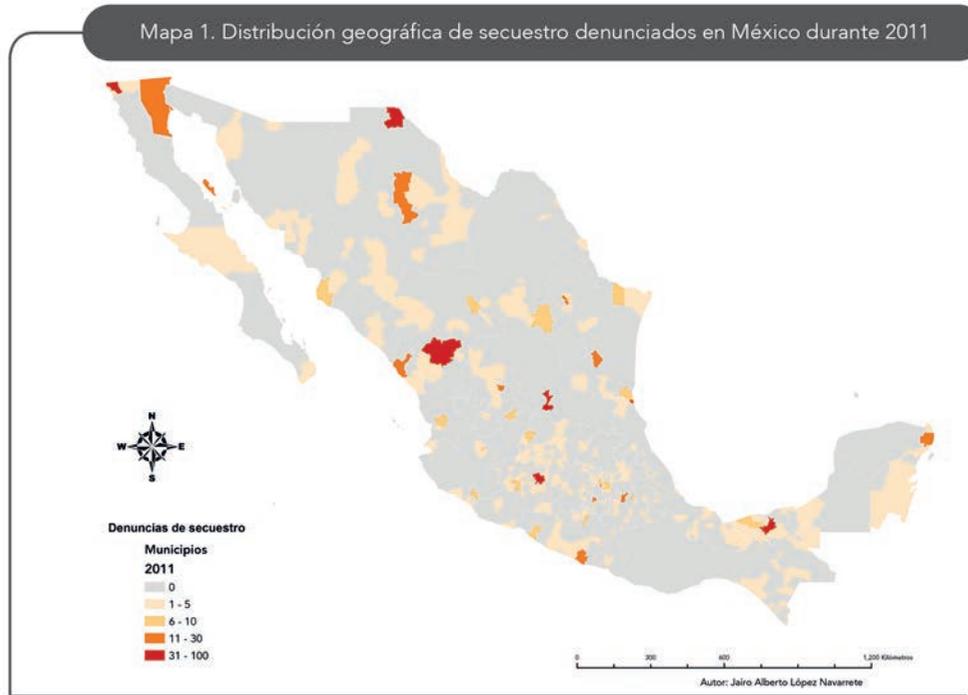
E. Análisis municipal de la denuncia por secuestro entre 2012 y abril de 2014

Otra perspectiva que brinda información útil e importante para diagnosticar de manera más integral la evolución del secuestro en el país es la dimensión municipal, ya que a partir de estos datos es posible distinguir aquellos municipios donde el secuestro está más presente o bien si los secuestros en determinada entidad son heterogéneos, es decir, si se denuncian en pocos municipios o si el fenómeno está generalizado. Por esta razón, en el siguiente cuadro mostramos un listado con el número de municipios, denuncias, denuncias acumuladas, el acumulado porcentual de 2012 y 2013 así como la tasa de variación entre 2012 y 2013. Los datos empleados para la elaboración de esta sección son los de *Incidencia Delictiva a nivel municipal* dados a conocer por el SESNSP.

Cabe señalar que estos datos no incluyen los registros del Distrito Federal pues de acuerdo con los datos de esta fuente oficial de información, la entidad no presenta registros de secuestro por delegación. También es importante reconsiderar la confiabilidad informativa de los registros municipales de algunas entidades pues de acuerdo con el Indicador de Confiabilidad Informativa (ICI) presentado en el documento *Incidencia de los delitos de alto impacto en México 2013*, existen asimetrías de información entre la base municipal y la base estatal por lo cual el diagnóstico a nivel nacional que se presenta a continuación será cuantitativamente diferente del expuesto en secciones anteriores. Un ejemplo de ello es que en la base de datos desagregada a nivel estatal y consultada el 22 de mayo de 2014, refleja que durante 2011 se registraron 1 432 secuestros y, por otra parte, los datos a nivel municipal nos reportan 1 185 casos de este delito.

Consideramos que es importante contar con esta perspectiva analítica debido a que como se mencionó al principio de este capítulo, el secuestro no responde a las mismas variables causales en las diferentes latitudes del país. Por ello, creemos que para comprender este complejo fenómeno delictivo requerimos partir de una perspectiva focalizada con el fin de tratar de identificar diversos factores sociales, culturales, económico e históricos que pudieran ser determinantes en la incidencia de este delito de alto impacto. El análisis que se realizará en este apartado abarca principalmente los registros de 2012 al primer cuatrimestre de 2014. Sin embargo, consideramos pertinente brindar una breve explicación sobre la situación por la cual atravesaba el país en materia de secuestros desde la perspectiva municipal en 2011. Al respecto podemos señalar que en dicho año, 293 municipios fueron afectados por el secuestro, es decir, 11.93% de los municipios del territorio nacional.





Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

En el **Mapa 1** podemos apreciar que paralelamente a la situación de Morelia, Mich. en Tampico, Tamps. se registró un acumulado anual de 57 denuncias, razón por la cual se convirtió en el segundo municipio del país con mayor probabilidad de ser víctima de secuestro. En el caso de dicha localidad el problema de seguridad se tornó bastante complejo debido a la presencia de grupos delincuenciales que se enfrentaban para mantener el control de la región, estamos haciendo referencia a la organización del Golfo y de Los Zetas. Ello de nueva cuenta puede ser apreciado si tomamos en consideración el resto de la situación de municipios como Victoria, Ciudad Madero, Ciudad Reynosa y Altamira. De esta manera, estos municipios de Tamaulipas acumularon 114 secuestros denunciados en 2011.

Aunado a ello, con excepción de Morelia podemos observar la conformación de un patrón interesante que radica en que cuatro municipios localizados en entidades federativas del norte del país se ubicaron entre los primeros cinco lugares con la mayor cantidad de secuestros denunciados en el país. Debido a este rasgo, podríamos tratar de denominar este patrón como la *norteñización*⁶ del secuestro, evidente en la situación de Ciudad Juárez, Chih., Durango Dgo., Tijuana B.C.. Sin embargo, como veremos más adelante ello cambió con el paso de los años.

⁶Kissam Ed "El concepto de norteñización, es un término acuñado por Rafael Alarcón para describir las formas en que la migración llega a ser institucionalizada, se trata de un concepto clave para la comprensión de los flujos migratorios." Sin embargo en este caso lo usamos para referirnos a la evidente concentración del fenómeno del secuestro en el norte de la República Mexicana.



I. Expansión geográfica del secuestro (enero 2012 – abril 2014)

A nivel nacional la cantidad de municipios con al menos una denuncia por secuestro incrementó 38 municipios, ya que en 2012 solamente 311 municipios presentaron casos de secuestro y en 2013 esta cifra aumentó a 349 por lo que se puede afirmar que de 2012 a 2013 el secuestro se expandió considerablemente a más municipios del país. Este incremento se debió principalmente a lo ocurrido en el Estado de México pues 20 municipios adicionales presentaron al menos un secuestro en 2013. Asimismo, la entidad con más municipios afectados fue el Estado de México en 2012 y 2013 seguida de Michoacán.

Otro punto a destacar es que en las entidades donde la diferencia de municipios afectados es positiva, es decir, que más municipios registraron denuncias son las entidades que presentan los niveles de secuestro más alto. Si sumamos la diferencia de municipios de la última columna para las primeras 9 entidades, se tiene que 48 municipios adicionales fueron afectados respecto a 2012. Este hecho sugiere que en las entidades donde se denunció el 76.55% de los secuestros a nivel nacional en 2013 y que presentaron un incremento respecto a 2012 (con excepción de Jalisco), el secuestro se está propagando a más municipios. Por sí solo, el hecho de que cada vez más municipios sean afectados por el secuestro refleja un elemento de expansión territorial que dificulta su prevención, atención y sanción.

Por otro lado, las entidades donde la diferencia de municipios afectados es negativa, es decir, que menos municipios presentaron al menos una denuncia por secuestro respecto a 2012, se caracterizan (en general) por tener un nivel de denuncias menor al promedio nacional (30). Las principales entidades que reportaron una mayor diferencia municipios afectados son Nuevo León y Nayarit, asimismo cabe señalar que se presentaron reducciones importantes respecto al nivel de denuncia de 2012 en ambas entidades.

En términos de denuncias y con base en los datos municipales agregados se obtuvo que el secuestro aumentó 21.77%. Las entidades que presentaron incrementos más significativos fueron Morelos (150%), Veracruz (78.43%), Tabasco (51.72%), Sinaloa (47.83%) y el Estado de México (46.92%). Por otro lado, las entidades que presentaron disminuciones importantes fueron Yucatán (100%), Aguascalientes (100%), Campeche (66.67%), Nayarit (78.26%) y Durango (58%).

Si se observa el acumulado porcentual, se tiene que mientras que en 2012 las primeras 7 entidades con más denuncias por secuestro reunieron el 61.13% del total nacional, estas mismas entidades acumularon el 73.72% del total nacional en 2013. En estas siete entidades se registraron aumentos respecto a 2012 tanto en términos de denuncia como en términos de municipios afectados. Lo anterior supone un patrón de concentración estatal del secuestro acompañado de una expansión de este delito en los municipios de cada entidad.





Tabla 13. Relación de los municipios con al menos una denuncia de secuestro por entidad federativa en 2012 y 2013

ENTIDAD FEDERATIVA	2013				2012				VAR % 13-12 (DENUNCIAS)	DIFERENCIA DE MUNICIPIOS 13-12
	MUNICIPIOS	DENUNCIAS	ACUMULADO	ACUMULADO(%)	MUNICIPIOS	DENUNCIAS	ACUMULADO	ACUMULADO(%)		
Guerrero	31	207	207	13.91%	28	165	165	13.50%	25.45%	3
Michoacán	39	194	401	26.95%	32	135	300	24.55%	43.70%	7
Estado de México	61	191	592	39.78%	41	130	430	35.19%	46.92%	20
Tamaulipas	16	176	768	51.61%	12	148	578	47.30%	18.92%	4
Morelos	18	150	918	61.69%	16	60	638	52.21%	150%	2
Veracruz	32	91	1009	67.81%	23	51	689	56.38%	78.43%	9
Tabasco	12	88	1097	73.72%	11	58	747	61.13%	51.72%	1
Jalisco	8	42	1139	76.55%	6	49	796	65.14%	-14.29%	2
Sinaloa	6	34	1173	78.83%	6	23	819	67.02%	47.83%	0
Baja California	5	33	1206	81.05%	5	30	849	69.48%	10%	0
Puebla	23	33	1239	83.27%	18	28	877	71.77%	17.86%	5
Chihuahua	10	32	1271	85.42%	11	53	930	76.10%	-39.62%	-1
Nuevo León	6	30	1301	87.43%	12	52	982	80.36%	-42.31%	-6
Coahuila	9	29	1330	89.38%	10	24	1006	82.32%	20.83%	-1
Durango	8	21	1351	90.79%	10	50	1056	86.42%	-58%	-2
Hidalgo	14	21	1372	92.20%	16	23	1079	88.30%	-8.70%	-2
San Luis Potosí	1	19	1391	93.48%	2	17	1096	89.69%	11.76%	-1
Guanajuato	11	17	1408	94.62%	10	12	1108	90.67%	41.67%	1
Zacatecas	5	17	1425	95.77%	3	16	1124	91.98%	6.25%	2
Oaxaca	3	14	1439	96.71%	4	21	1145	93.70%	-33.33%	-1
Quintana Roo	5	13	1452	97.58%	4	16	1161	95.01%	-18.75%	1
Chiapas	9	12	1464	98.39%	10	13	1174	96.07%	-7.69%	-1
Querétaro	4	6	1470	98.79%	3	7	1181	96.64%	-14.29%	1
Nayarit	2	5	1475	99.13%	5	23	1204	98.53%	-78.26%	-3
Sonora	3	5	1480	99.46%	4	6	1210	99.02%	-16.67%	-1
Colima	3	3	1483	99.66%	5	6	1216	99.51%	-50%	-2
Tlaxcala	2	2	1485	99.80%	2	3	1219	99.75%	-33.33%	0
Aguascalientes	1	1	1486	99.87%	0	0	1219	99.75%	-100%	1
Campeche	1	1	1487	99.93%	2	3	1222	100%	-66.67%	-1
Yucatán	1	1	1488	100%	0	0	1222	100%	-100%	1
TOTAL	349	1488			311	1222			21.77%	38

* DF no tiene registro en base municipal.

** Baja California Sur no presentó secuestros en 2012 y 2013

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Durante el primer cuatrimestre de 2014 las cinco entidades con más municipios con al menos una denuncia por secuestro fueron Michoacán (27), Estado de México (26), Veracruz (26), Tamaulipas (20) y Morelos (15). A nivel nacional, hasta abril de 2014 solamente 194 municipios del país han presentado por lo menos una denuncia por secuestro.

En términos de denuncias, las entidades líderes son Tamaulipas, Michoacán, Morelos, Estado de México y Veracruz. Si observamos el acumulado porcentual, nuevamente tenemos que aproximadamente 80% de las denuncias se concentraron en siete entidades lo cual supone que 8 de cada 10 denuncias por secuestro en 2014 (de acuerdo con la información agregada municipal) se han contabilizado en menos de la cuarta parte de las entidades.

Un dato interesante es que los municipios con al menos una denuncia por secuestro en Tamaulipas aumentaron respecto a 2013 incluso considerando solamente los registros entre enero y abril, es decir, 20 municipios han presentado este delito durante el primer cuatrimestre en comparación con los 16 municipios registrados durante 2013. Este hecho refleja claramente la expansión o bien la generalización del secuestro en la entidad lo cual constituye un factor de riesgo importante para la población tamaulipeca.

Tabla 14. Relación de los municipios con al menos una denuncia de secuestro por entidad federativa durante el primer cuatrimestre de 2014

ENTIDAD FEDERATIVA	ENERO - ABRIL 2014			
	MUNICIPIOS	DENUNCIAS	ACUMULADO	ACUMULADO(%)
Tamaulipas	20	95	95	18.74%
Michoacán	27	70	165	32.54%
Morelos	15	54	219	43.20%
Estado de México	26	51	270	53.25%
Veracruz	26	48	318	62.72%
Tabasco	9	46	364	71.79%
Guerrero	11	37	401	79.09%
Puebla	13	19	420	82.84%
Baja California	4	16	436	86.00%
Nuevo León	6	13	449	88.56%
Coahuila	3	8	457	90.14%
Hidalgo	6	7	464	91.52%
Sinaloa	3	6	470	92.70%
Guanajuato	4	5	475	93.69%
Zacatecas	1	5	480	94.67%
Chiapas	4	4	484	95.46%
Durango	4	4	488	96.25%
Nayarit	2	4	492	97.04%
Colima	2	3	495	97.63%
Jalisco***	2	3	498	98.22%
Quintana Roo	1	3	501	98.82%
Chihuahua	2	2	503	99.21%
San Luis Potosí	1	2	505	99.61%
Sonora	1	1	506	99.80%
Tlaxcala	1	1	507	100%
TOTAL	194	507		

*DF no presentó registros de secuestro en la base municipal

**Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Querétaro y Yucatán no han presentado denuncias por secuestro.

***Los registros de Jalisco están actualizados hasta febrero de 2014.

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

II. Ranking municipal (enero 2012 – abril 2014)

A continuación se presentan tres rankings (Tabla 15, 16 y 17) de los municipios que presentaron 10 o más secuestros en 2012, 2013 y de los municipios que presentaron más de cinco secuestros en el primer cuatrimestre de 2014.

Tabla 15. Listado de los municipios con al menos 10 secuestros denunciados en 2012

POSICIÓN	MUNICIPIOS CON AL MENOS 10 SECUESTROS	ENTIDAD	TOTAL 2012
1	ACAPULCO DE JUAREZ	GRO	76
2	TAMPICO	TAMPS	67
3	MORELIA	MICH	66
4	VICTORIA	TAMPS	36
5	DURANGO	DGO	32
6	CUERNAVACA	MOR	30
7	TIJUANA	BC	24
8	CENTRO	TAB	22
9	CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	GRO	21
10	MONTERREY	NL	21
11	JUAREZ	CHIH	20
12	TEPIC	NAY	18
13	ECATEPEC DE MORELOS	MEX	17
14	CARDENAS	TAB	17
15	NUEVO LAREDO	TAMPS	17
16	ZAPOPAN	JAL	16
17	COYUCA DE BENITEZ	GRO	14
18	URUAPAN	MICH	14
19	MAZATLAN	SIN	14
20	CHALCO	MEX	13
21	GUADALUPE	NL	13
22	ZACATECAS	ZAC	13
23	GUADALAJARA	JAL	11
24	CHIHUAHUA	CHIH	10
25	TONALA	JAL	10
26	IXTAPALUCA	MEX	10
27	OAXACA DE JUAREZ	OAX	10

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

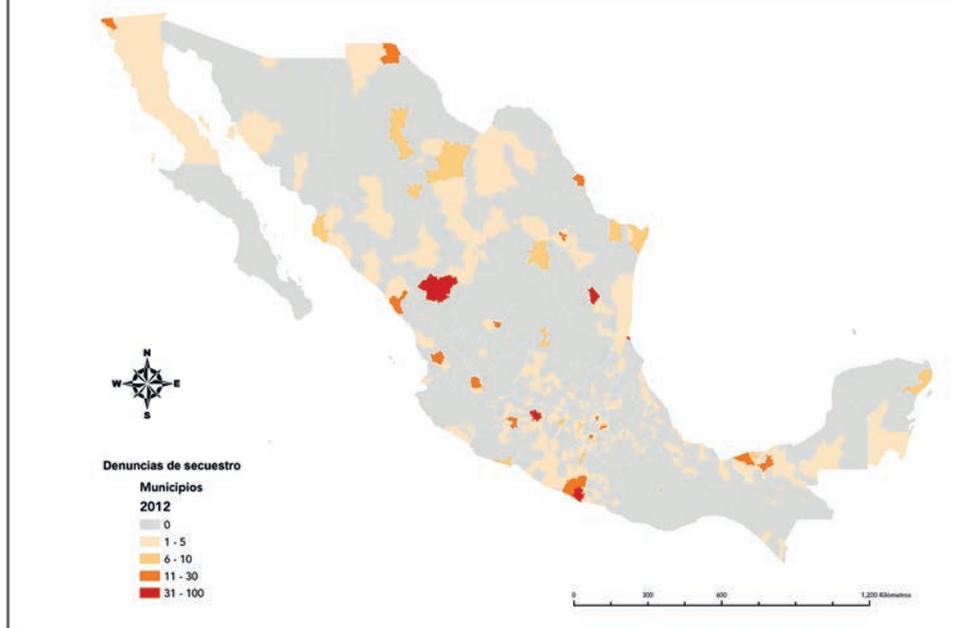
Tras una primera revisión cabe destacar que dentro del ranking de la **Tabla 15**, Los cinco municipios que encabezan el ranking son Acapulco de Juárez, Tampico, Morelia, Victoria y Durango.

Asimismo, la entidad que acumuló más denuncias por secuestro fue Tamaulipas al sumar 120 casos denunciados en Tampico, Victoria y Nuevo Laredo (segundo municipio más poblado de Tamaulipas); mientras que, la entidad que acumuló menos denuncias en el ranking de 2012 fue Oaxaca al haber presentado únicamente diez casos en el municipio de Oaxaca de Juárez. Otras entidades que destacaron son Guerrero y Michoacán, la primera acumuló 111 casos en Acapulco de Juárez (1er lugar nacional), Chilpancingo de los Bravo y Coyuca de Benítez y la segunda, 80 casos en Morelia y Uruapan.

Una observación interesante es que la cantidad promedio de municipios (con al menos 10 secuestros) por entidad en el ranking fue de 1.8 (redondeo a 2). El número máximo de municipios por entidad de acuerdo con esta condición es 3 y corresponde a las entidades de Estado de México, Guerrero, Jalisco y Tamaulipas.



Mapa 2. Distribución geográfica de secuestro denunciadas en México durante 2012



En el **Mapa 2** se observa la alta incidencia del secuestro en Acapulco, Gro., pues presentó un aumento de 153.3% 2011 a 2012; mientras que, en Chilpancingo de los Bravo se aprecia un incremento de 3 casos a 21, es decir, un alza de 600%. Otro rasgo que llama la atención es que en Coyuca de Benítez, los secuestros pasaron de 2 a 14, un incremento de 600%. En Cuernavaca comenzó a ser evidente el problema de la incidencia del secuestro en 2012. Ello se debe al aumento de los casos reportados cuando las privaciones de la libertad aumentaron de 16 a 30 casos, en tan solo un año se desplazó del 14vo al 6to lugar; lo mismo ocurrió en Cautla ya que las denuncias pasaron de 1 a 6 casos.

Por otro lado, en el Estado de México también comenzó a evidenciarse el incremento gradual de este delito, no estaba por demás el hecho de que en Toluca los secuestros pasaron de 3 a 9 indicando un aumento de 200%, en Ecatepec de 10 a 17 un alza de 70%, en Ixtapaluca de 7 a 10 un incremento de 42.9%, incluso en Chalco pasaron de 1 a 13, es decir que se multiplicó más de 12 veces. En Tamaulipas el fenómeno de secuestro se recrudeció, por ejemplo el municipio de Tampico mantuvo el 2do lugar nacional y presentó un incremento de 57 a 67 casos, es decir, una variación interanual de 17.5%. El municipio de Victoria irrumpió en los primeros 5 lugares del ranking municipal, al pasar del 9no al 4to lugar, con un incremento de 28 a 36 casos con un aumento de 28.6%, cabe destacar que un año más adelante el municipio de Victoria incluso superaría al de Tampico.



Tabla 16. Listado de los municipios con al menos 10 secuestros denunciados en 2013

POSICIÓN	MUNICIPIOS CON AL MENOS 10 SECUESTROS	ENTIDAD	TOTAL 2013
1	MORELIA	MICH	94
2	ACAPULCO DE JUAREZ	GRO	66
3	VICTORIA	TAMPS	66
4	CUERNAVACA	MOR	55
5	TAMPICO	TAMPS	53
6	CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	GRO	41
7	CARDENAS	TAB	31
8	ECATEPEC DE MORELOS	MEX	27
9	TIJUANA	BC	23
10	CENTRO	TAB	23
11	CUAUTLA	MOR	22
12	TOLUCA	MEX	20
13	NUEVO LAREDO	TAMPS	20
14	SAN LUIS POTOSI	SLP	19
15	GUADALAJARA	JAL	17
16	URUAPAN	MICH	16
17	ZITACUARO	MICH	16
18	AHOME	SIN	14
19	JUAREZ	CHIH	13
20	MONTERREY	NL	13
21	ZACATECAS	ZAC	13
22	HUIMANGUILLO	TAB	12
23	VERACRUZ	VER	12
24	XALAPA	VER	12
25	CUAUTITLAN IZCALLI	MEX	11
26	SALTILLO	COAH	10
27	TORREON	COAH	10
28	TAXCO DE ALARCON	GRO	10
29	ZAPOPAN	JAL	10
30	CHIMALHUACAN	MEX	10
31	EMILIANO ZAPATA	MOR	10

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Por otro lado, en 2013 los cinco municipios que lideran el listado son Morelia (sube dos posiciones), Acapulco de Juárez (baja dos posiciones), Victoria (sube una posición), Cuernavaca (sube dos lugares) y Tampico (baja tres lugares).

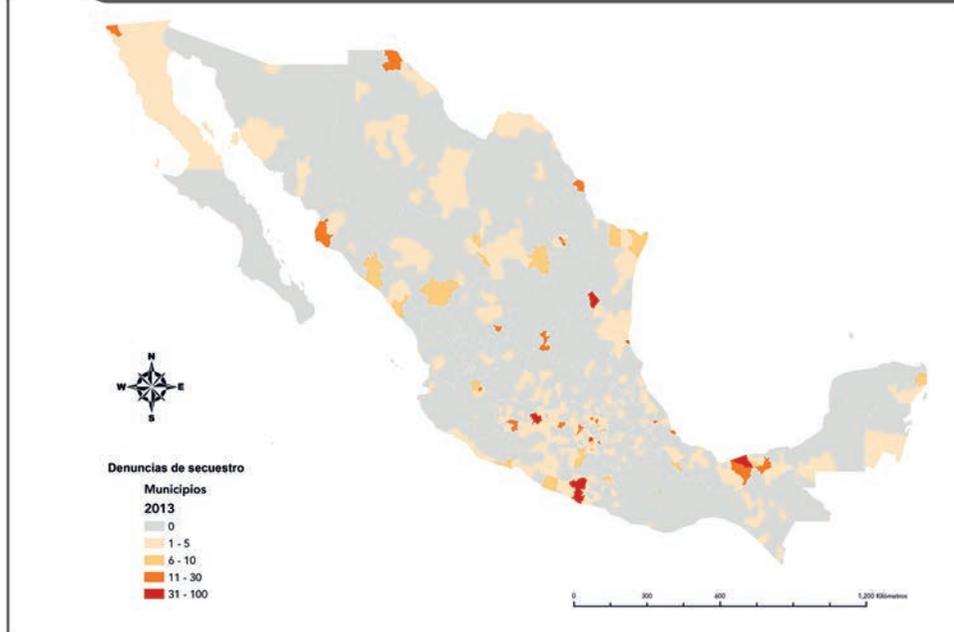
La entidad que acumuló más denuncias (dentro del ranking) fue nuevamente Tamaulipas al reportar 139 casos en Victoria, Tampico y Nuevo Laredo. En segundo lugar, Michoacán reportó 126 casos en los municipios de Morelia, Uruapan y Zitácuaro. En relación con el caso específico de Morelia, podríamos plantear como hipótesis sobre los niveles de acumulación de la denuncia el hecho que posiblemente concentre los secuestros denunciados en otros municipios de la entidad federativa. Las entidades que acumularon menos denuncias (dentro del ranking) fueron Chihuahua, Nuevo León y Zacatecas al presentar únicamente 13 casos por cada entidad en los municipios de Juárez, Monterrey y Zacatecas. A su vez, destaca que dos municipios de Morelos (Cuatla y Emiliano Zapata) se integraron al ranking.

Por último, la cantidad promedio de municipios (con al menos 10 secuestros) por entidad en el ranking fue de 2.06 (redondeo a 2). Esta cifra no parece haber incrementado de manera significativa respecto a 2012.





Mapa 3. Distribución geográfica de secuestro denunciadas en México durante 2013



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

En el **Mapa 3** se puede apreciar la distribución de los secuestros denunciados en todos los municipios del país. Como se observa hubo 347 municipios afectados directamente por este delito en 2013. Si esto lo comparamos con lo sucedido en 2011, podemos darnos cuenta que ese año 348 fueron afectados directamente por este delito y que 30 municipios concentran el 51.11% del total de secuestros denunciados en el país. Si tomamos como base lo señalado al inicio de este apartado, el probable proceso de norteñización, podemos mencionar que esta situación cambió en 2013.

Durante el primer cuatrimestre de 2014 (enero-abril) los 5 municipios con más denuncias por secuestro son: Reynosa, Cuernavaca, Victoria, Morelia y Centro. Respecto al ranking de 2013, Reynosa aparece como nuevo municipio, Cuernavaca subió dos lugares, Victoria se mantiene sin cambios, Morelia bajó tres posiciones y Centro subió cinco lugares.

La entidad que acumuló más denuncias (dentro del ranking) fue de nueva cuenta Tamaulipas al reportar 75 casos en Reynosa, Victoria, Tampico, Nuevo Laredo, El Mante y San Fernando. En segundo lugar, Tabasco reportó 37 casos en los municipios de Centro, Cárdenas, Huimanguillo y Cunduacán. Las entidades que acumularon menos denuncias (dentro del ranking) fueron Coahuila, Nuevo León y Zacatecas al presentar únicamente 5 casos por cada entidad en los municipios de Torreón, San Nicolás de los Garza y Zacatecas.

Tabla 17. Listado de los municipios con al menos 10 secuestros denunciados durante el primer cuatrimestre de 2014

POSICIÓN	MUNICIPIOS CON AL MENOS 10 SECUESTROS	ENTIDAD	TOTAL (ENE-ABR 2014)
1	REYNOSA	TAMPS	26
2	CUERNAVACA	MOR	23
3	VICTORIA	TAMPS	22
4	MORELIA	MICH	16
5	CENTRO	TAB	15
6	CHILPANCINGO DE LOS BRAVO	GRO	12
7	TIJUANA	BC	11
8	CARDENAS	TAB	10
9	NUEVO LAREDO	TAMPS	8
10	TAMPICO	TAMPS	8
11	CUAUTLA	MOR	7
12	PUEBLA	PUE	7
13	HUIMANGUILLO	TAB	7
14	ECATEPEC DE MORELOS	MEX	6
15	URUAPAN	MICH	6
16	EL MANTE	TAMPS	6
17	TORREON	COAH	5
18	ACAPULCO DE JUAREZ	GRO	5
19	CHALCO	MEX	5
20	ZITACUARO	MICH	5
21	JOJUTLA	MOR	5
22	SAN NICOLAS DE LOS GARZA	NL	5
23	CUNDUACAN	TAB	5
24	SAN FERNANDO	TAMPS	5
25	ZACATECAS	ZAC	5



En la **Tabla 18** se muestra un cuadro a manera de resumen de la evidencia municipal de los rankings antes expuestos. Gracias a esta tabla es posible identificar las entidades en las cuales hay registros de municipios con al menos 10 secuestros (2012 y 2013) o bien con al menos 5 secuestros (2014) además de contar con el dato de las denuncias correspondientes.

Tabla 18. Resumen de los secuestros denunciados a nivel municipal 2012-2014

ENTIDAD FEDERATIVA	MUNICIPIOS			DENUNCIAS		
	2012	2013	2014*	2012	2013	2014*
Baja California	1	1	1	24	23	11
Chihuahua	2	1	0	30	13	0
Coahuila	0	2	1	0	20	5
Durango	1	0	0	32	0	0
Estado de México	3	4	2	40	68	11
Guerrero	3	3	2	111	117	17
Jalisco	3	2	0	37	27	0
Michoacán	2	3	3	80	126	27
Morelos	1	3	3	30	87	35
Nayarit	1	0	0	18	0	0
Nuevo León	2	1	1	34	13	5
Oaxaca	1	0	0	10	0	0
Puebla	0	0	1	0	0	7
San Luis Potosí	0	1	0	0	19	0
Sinaloa	1	1	0	14	14	0
Tabasco	2	3	4	39	66	37
Tamaulipas	3	3	6	120	139	75
Veracruz	0	2	0	0	24	0
Zacatecas	1	1	1	13	13	5

Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

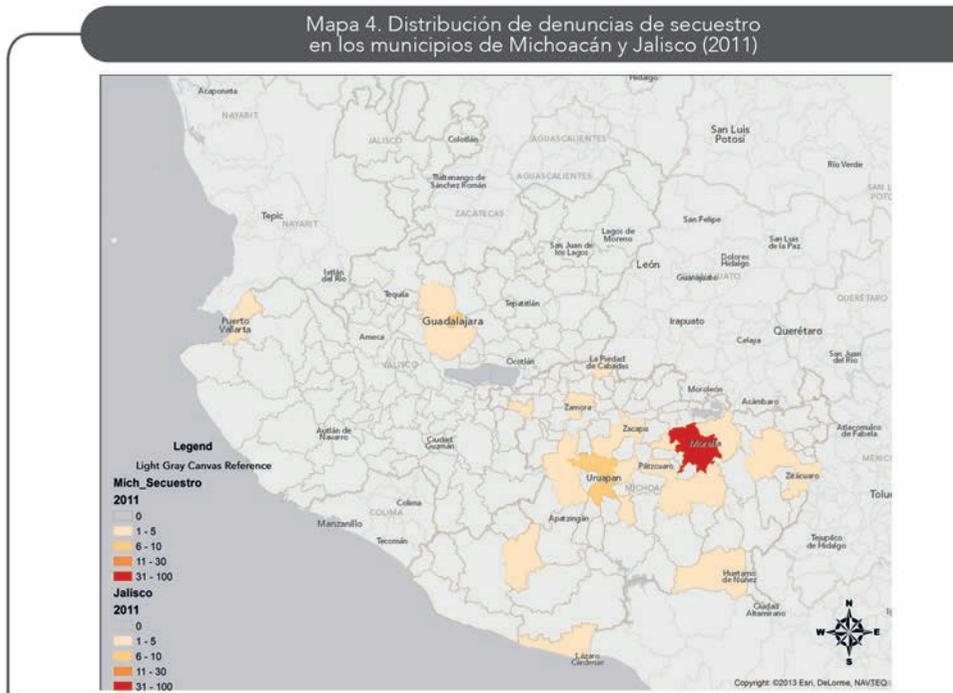
III. Estudio de caso del secuestro a nivel municipal

Debido a la distribución que se ha observado de los secuestros denunciados a nivel municipal, hemos optado por presentar 3 estudios de casos que quizás nos permitirá identificar algunos factores determinantes de la comisión de este delito.

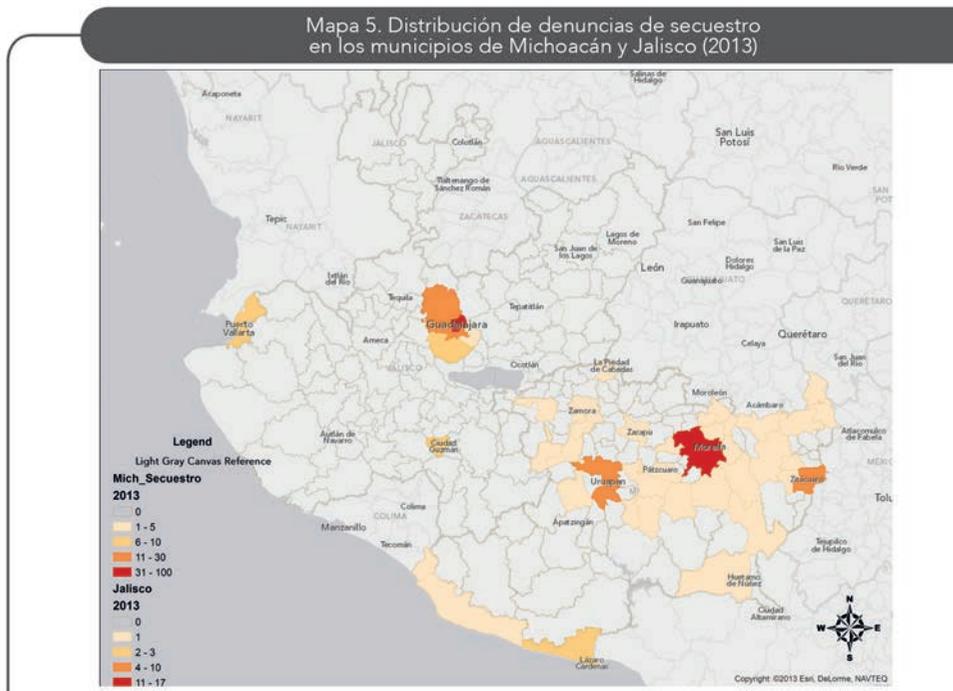




a. Occidente



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014



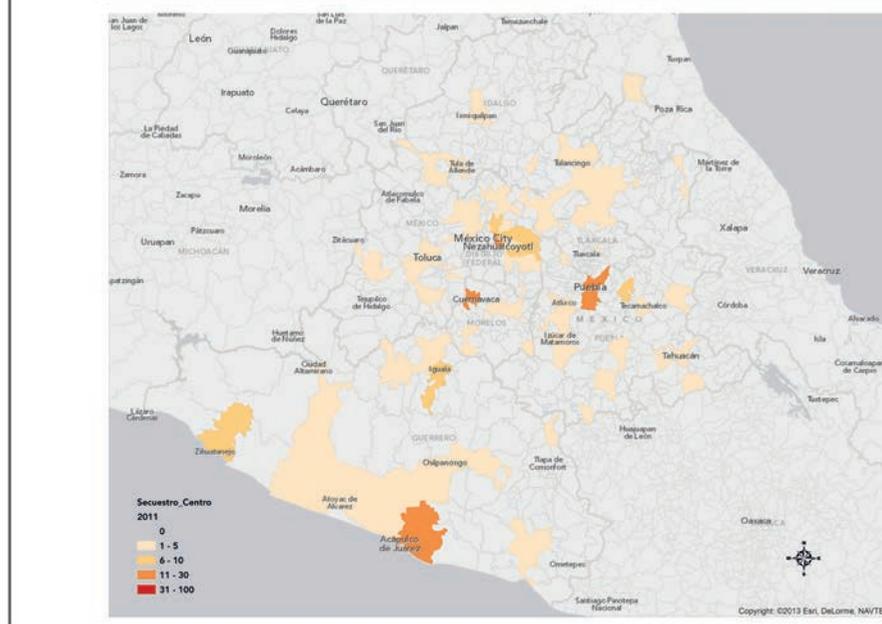
Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

En el **Mapa 4 y Mapa 5** se puede observar como entre 2011 y 2013 se dio una reconfiguración de la distribución de los secuestros denunciados en los municipios de Michoacán y Jalisco. Específicamente en el mapa 4 se observa que en las 2 entidades federativas, solo Morelia concentraba el rango más alto de denuncias. Sin embargo, 2 años más tarde podemos apreciar que diversos municipios como Uruapan y Zitácuaro se convirtieron en localidades en las que se expandió el secuestro.

Cabe mencionar que uno de los municipios con mayor afectación por este tipo de delitos fue Morelia, tras acumular en 2013, 94 casos de secuestros. Esta cantidad de secuestros, convierte a Morelia en el líder histórico a nivel municipal, con la mayor cantidad de secuestros denunciados.

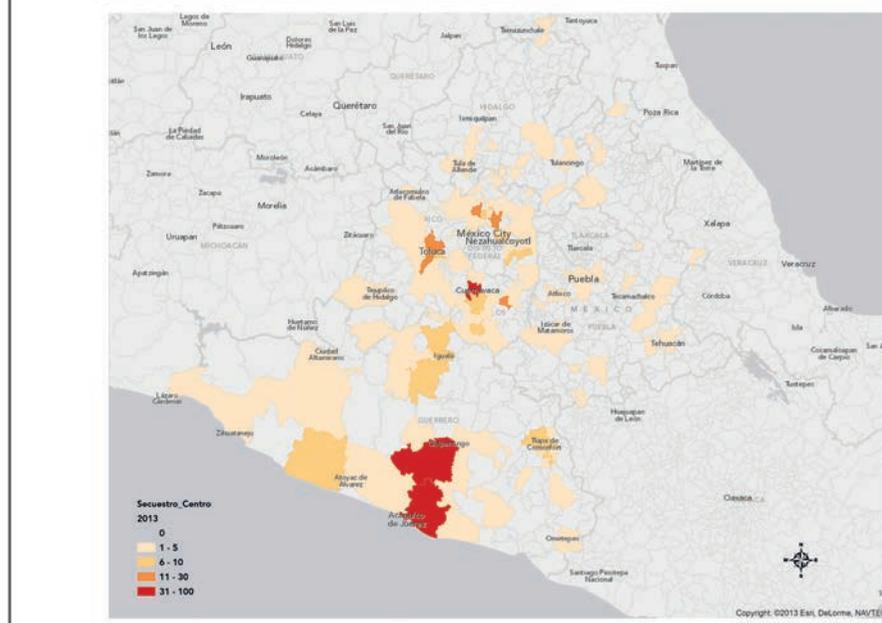
b. Centro de México

Mapa 6. Distribución de denuncias de secuestro en los municipios de la región centro de México (2011)



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Mapa 7. Distribución de denuncias de secuestro en los municipios de la región centro de México (2013)



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

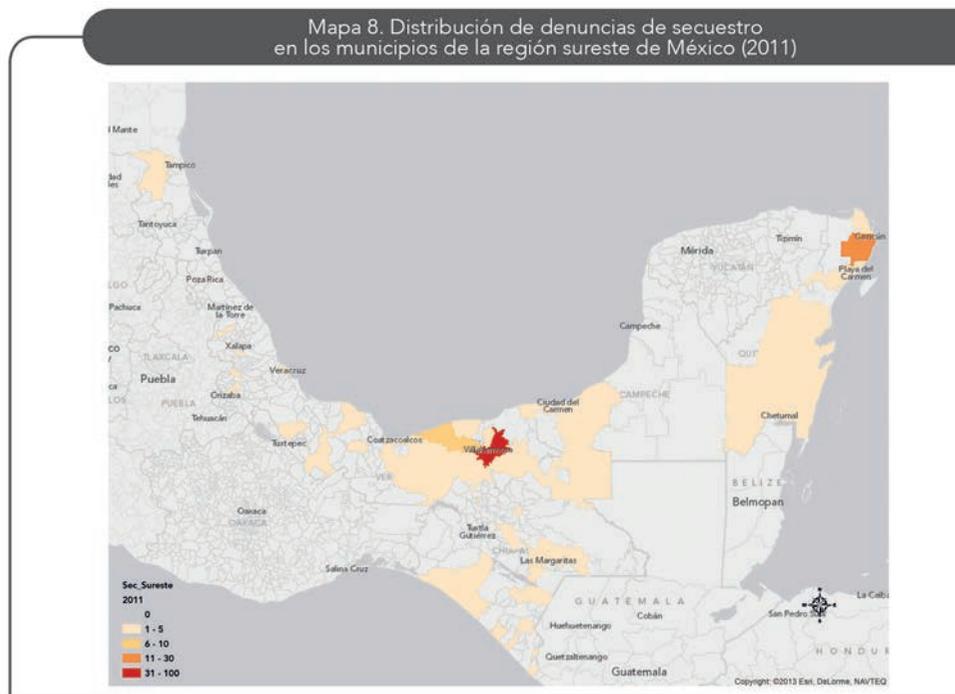




El secuestro comenzó a presentar altos índices en la región centro al finalizar 2013. Sobre esta situación sobre todo llama la atención lo que ha sucedido en Acapulco, Guerrero pues se ha caracterizado por ser uno de los cinco municipios con mayor cantidad de secuestros denunciados. Otro ejemplo de esta situación se observa en los índices de Chilpancingo de los Bravo pues reportaron 41 casos de secuestro en 2013. Aunado a ello, podemos apreciar que este fenómeno comenzó a ser más presente en los municipios de Morelos y en el Estado de México. En el caso de Morelos sabemos que oficialmente se registraron 16 secuestros en 2011; mientras que, al finalizar 2013 este alcanzó los 55 casos, lo que representó una variación interanual de 83.3%.

El incremento de los casos de secuestro en Morelos y el Estado de México no solo ocurrió en uno de sus municipios sino que se trata de un alza casi paralela de este indicador en varias de las localidades que lo conforman. Ello se debe a que no solo incrementó este delito en los municipios que ya presentaban esta problemática sino que hay casos como Jojutla, Temixco, Emiliano Zapata, Xochitepec, Jiutepec en Morelos, que en 2011 no reportaban ningún caso de secuestro y ello cambió drásticamente en 2013 cuando registraron aproximadamente 9 casos cada uno de ellos, con excepción de Emiliano Zapata que registró 10 secuestros. Una situación muy similar se puede observar en los municipios del Estado de México pues no se trata del alza de este delito solo en Toluca, en el cual se pudo apreciar una diferencia porcentual de 566.7% de 2011 a 2013 sino que también tenemos municipios que prácticamente no había padecido este problema y que a partir de 2013 comienzan a hacerlo. Un ejemplo de estos, es Tultitlán o Chalco.

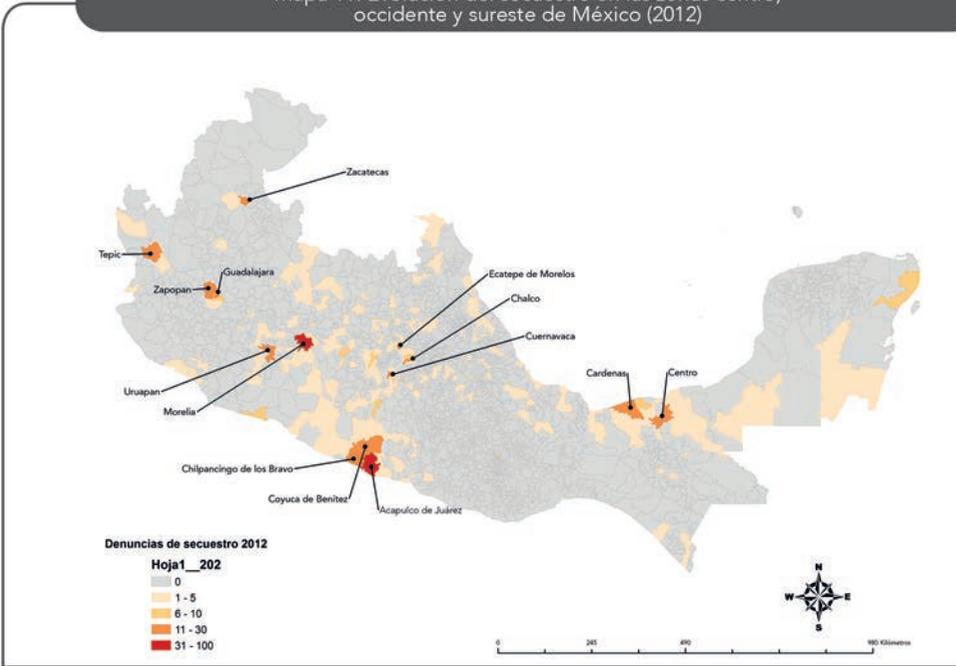
c. Sureste



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

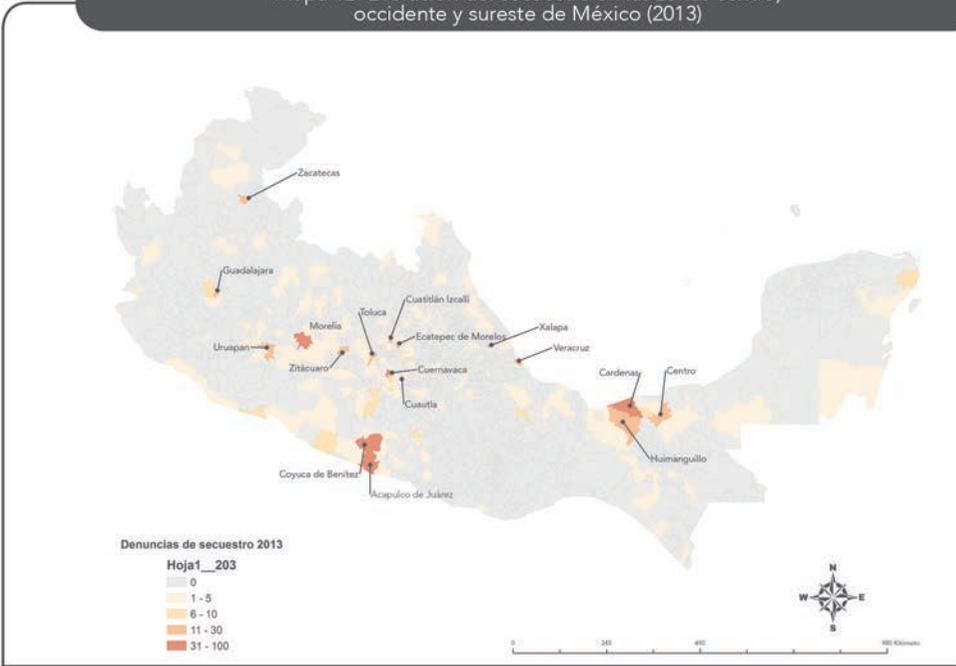


Mapa 11. Evolución del secuestro en las zonas centro, occidente y sureste de México (2012)



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014

Mapa 12. Evolución del secuestro en las zonas centro, occidente y sureste de México (2013)



Fuente: Elaboración del ONC con datos SESNSP, actualizado al 22 de mayo de 2014





F. Secuestro del fuero federal

Como ha sido mencionado por diversos integrantes de la sociedad civil e incluso por el titular de la Coordinación Nacional Antisecuestros, Renato Sales, las estadísticas disponibles en el SESNSP discutidas en las secciones anteriores no contemplan aquellas averiguaciones previas vinculadas al secuestro del fuero federal. Estos casos son todos aquellos secuestros que fueron denunciados ante la PGR y que dicha institución identificó los elementos necesarios para admitir e integrar las averiguaciones previas correspondientes. Como organización de la sociedad civil hemos solicitado, en innumerables ocasiones y en diferentes espacios de intervención, que es necesario que las autoridades federales den a conocer las cifras correspondientes a los secuestros del fuero federal. Sin embargo, sobre esas cifras diversas autoridades han comentado que debe tomarse en cuenta con cierta cautela debido a que existe la posibilidad de que existan registros duplicados de secuestro a razón de que los familiares hubieran recurrido anterior o posteriormente a alguna procuraduría estatal.

No obstante, otro servidor público que fue consultado para este estudio nos comentó que a pesar de que existe la posibilidad de que se dupliquen ciertos registros, serían muy pocos los casos en dichas circunstancias. Esto se debe a que los secuestros que son de conocimiento de la PGR provienen de la labor que realiza en materia de delincuencia organizada. En relación con ello, debemos recordar que a partir de la implementación de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos de Secuestro:

Si es secuestro de delincuencia organizada, la competencia federal ya es de origen y no como antes que se atararía al fuero federal el caso local si se quería. El riesgo es que un estado conozca de un secuestro de delincuencia organizada, lo investigue y procese y juzgue, pues de ser así procede el amparo liso y llano y la libertad absoluta aplicando la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal (Félix, p. 365).

Bajo este criterio, los secuestros del fuero federal son aquellos que se encuentran vinculados con la delincuencia organizada. Al respecto vale la pena recordar lo estipulado en el Artículo 2 de la *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, el cual establece:

Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

[...] VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para contar con los datos correspondientes a los secuestros del fuero federal, se realizó una solicitud de información en la que se pidieron las estadísticas desde el registro más antiguo hasta el más reciente por entidad federativa. Los resultados se muestran en el siguiente cuadro:





Tabla 19. Cantidad de averiguaciones previas iniciadas a nivel federal por delitos relacionados con la privación de la libertad

ENTIDAD FEDERATIVA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014***
Aguascalientes	1	2	1	2	3	3	0	0	0
Baja California	8	11	11	11	10	12	7	5	2
Baja California Sur	1	1	2	0	2	2	1	0	1
Campeche	1	0	0	1	2	1	2	0	0
Chiapas	6	10	9	14	18	13	8	2	1
Chihuahua	6	6	21	47	18	8	5	4	1
Coahuila	2	10	9	27	32	57	25	14	1
Colima	0	1	6	4	1	0	1	2	0
Distrito Federal	18	22	17	20	32	23	19	13	0
Durango	1	1	37	42	33	14	12	3	1
Guanajuato	2	3	3	5	3	3	4	3	0
Guerrero	6	10	9	8	18	21	13	6	0
Hidalgo	2	1	20	10	9	9	3	2	0
Jalisco	11	11	2	9	10	9	21	15	2
Estado de México	13	11	9	22	24	21	5	6	1
Michoacán	4	13	28	22	25	40	29	24	9
Morelos	2	4	4	2	3	5	23	5	0
Nayarit	2	3	4	9	4	8	3	2	3
Nuevo León	1	1	4	3	14	32	20	19	4
Oaxaca	7	4	10	8	2	6	13	21	6
Puebla	5	5	5	8	4	3	5	3	1
Querétaro	1	2	2	1	1	5	0	0	0
Quintana Roo	3	2	7	11	9	12	2	1	2
San Luis Potosí	2	1	2	6	5	8	7	8	2
Sinaloa	5	6	6	8	9	11	7	3	0
Sonora	3	8	7	6	4	5	6	1	0
Tabasco	2	4	9	8	4	4	11	6	4
Tamaulipas	9	7	18	42	137	171	110	81	31
Tlaxcala	0	1	1	1	2	0	1	1	0
Veracruz	4	5	18	17	42	81	38	20	6
Yucatán	2	0	0	4	3	4	2	0	0
Zacatecas	1	11	82	26	1	11	3	10	3
Áreas centrales	250	319	350	337	282	477	872	887	264
TOTAL	381	496	713	741	766	1079	1278	1167	345

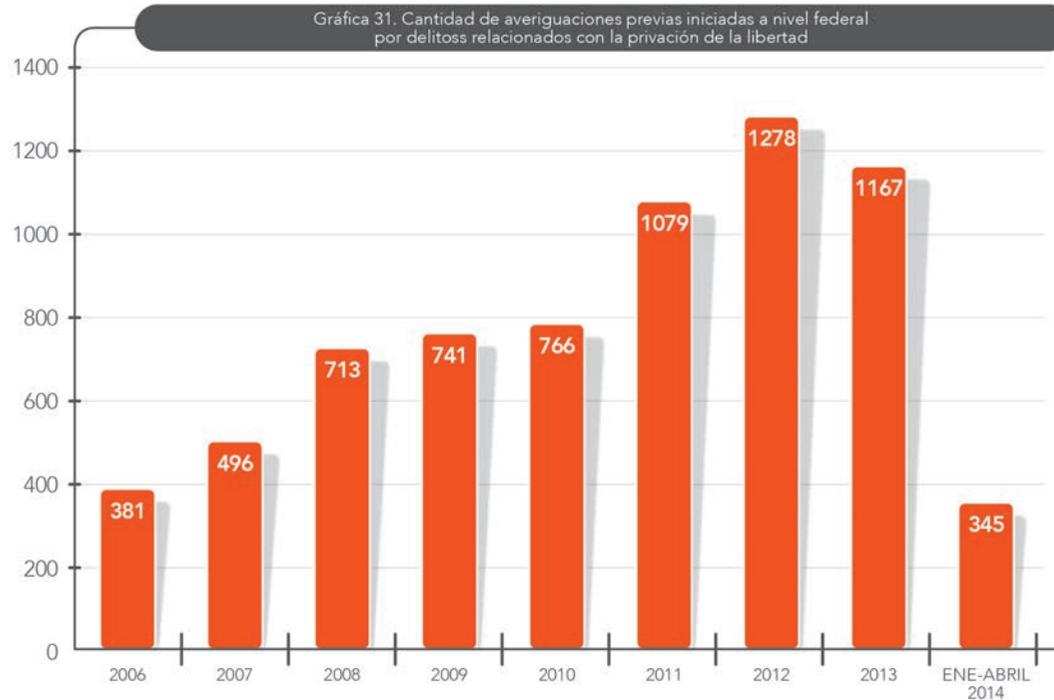
*Averiguaciones previas iniciadas por presumibles delitos relacionados con privación de Libertad previstos en el Código Penal Federal, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada y la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro. Cifras preliminares

Fuente: Sistema Institucional de Información Estadística (SIIIE)

***De enero a abril

El comportamiento nacional de estas averiguaciones previas iniciadas muestra que entre 2006 y 2012 la tendencia fue al alza tras aumentar 235% en 6 años. Las averiguaciones disminuyeron 9% de 2012 a 2013 y de acuerdo con los datos del primer cuatrimestre de 2014 las averiguaciones

ya se encuentran cercanas a las presentadas durante 2006. El comportamiento de estas averiguaciones es similar al de las denuncias de secuestro del fuero común salvo en lo que corresponde a 2013.

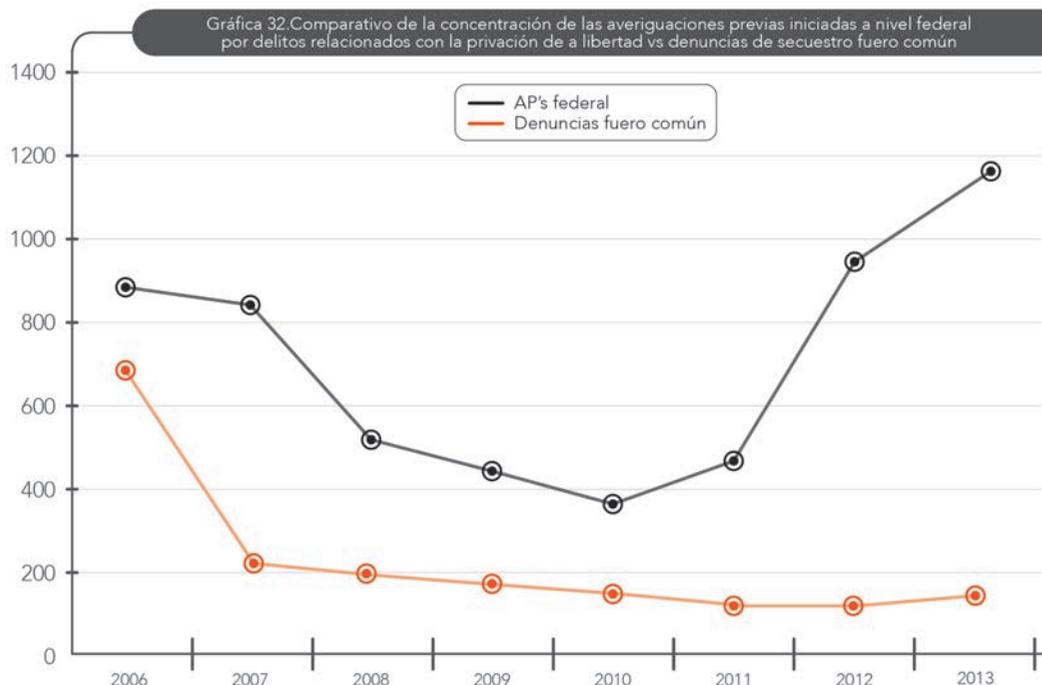


Fuente: Elaboración del ONC a partir de la solicitud de información enviada a la PGR

Un dato que vale la pena destacar es que el grueso de las averiguaciones previas se concentra en las delegaciones de las áreas centrales. La proporción de estas averiguaciones previas va desde un mínimo de 36.8% (2010) hasta un máximo de 76% (2013). Si consideramos los datos agregados de 2006 a abril de 2014 la composición de las averiguaciones previas por delegaciones está liderada por las delegaciones de las áreas centrales, ya que acumularon el 57.9% del total, seguido de Tamaulipas que acumuló 8.7%, Veracruz con 3.32%, Michoacán con 2.78% y Coahuila con 2.54%.

En la siguiente gráfica se aprecia la evolución de la concentración de las averiguaciones previas y se denota que a partir de 2010 hay un marcado patrón de concentración de estas lo cual sugiere que a nivel federal el secuestro se ha focalizado en pocas delegaciones. Este hallazgo nos indica que la dinámica del secuestro del fuero federal es diferente de la que presenta las denuncias del fuero común. Como lo muestra la gráfica, la concentración de las denuncias de secuestro del fuero común es significativamente menor que la de las averiguaciones previas iniciadas a nivel federal.





Fuente: Elaboración del ONC a partir de los datos del SESNSP, actualizados al 22 de mayo de 2014 y de la solicitud de información enviada a la PGR

La relevancia de esta información radica en que las estadísticas que se dan a conocer mes tras mes solo contemplan las denuncias del fuero común por lo que estos datos de averiguaciones previas iniciadas a nivel federal (pese a que son cifras preliminares) nos demuestran que el problema del secuestro podría ser mucho mayor de lo que se tiene pensado, en particular en Tamaulipas pues en lo que va de 2014 esta entidad continúa presentando un comportamiento preocupante pues acumuló el 9% de los registros. Asimismo, resulta necesario conocer el funcionamiento de las delegaciones de las áreas centrales pues durante el mismo periodo acumularon el 77% de las averiguaciones.

Un dato que refleja la importancia de considerar estas estadísticas es que si asumimos que las averiguaciones previas iniciadas en el fuero federal no duplican los registros del SESNSP, el cálculo de la tasa de secuestro por cada 100 mil habitantes correspondiente a 2013 equivale a una tasa de 2.42 la cual es 69% mayor que la que se obtiene al considerar únicamente los registros del fuero común.

Si tomamos en cuenta lo expresado por los funcionarios públicos y los especialistas entrevistados sobre el papel que ha jugado la delincuencia organizada en el incremento del secuestro, es importante y urgente que las autoridades correspondientes reconozcan estas cifras o bien aclaren de manera transparente la naturaleza y calidad de dichas estadísticas. Las condiciones en las que se encuentra el país evidencian que no contamos con una política más efectiva en el combate a este delito y para ello requerimos tener mayor acceso a información de calidad. Por esta razón consideramos que la PGR en conjunto con el SESNSP, deben de coordinarse para llevar a cabo las adecuaciones necesarias a los sistemas de captura y recopilación de información, así como a las bases de datos sobre la incidencia delictiva del fuero federal. Porque de esta manera podremos contar con datos más desagregados que nos permitan conocer las dimensiones del secuestro del fuero federal.



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

Secuestro
de migrantes:
un ejercicio
de transparencia

CAPÍTULO

3



CAPÍTULO 3. SECUESTRO DE MIGRANTES: UN EJERCICIO DE TRANSPARENCIA

Indudablemente las víctimas de la delincuencia en nuestro territorio no son solo mexicanos, también los turistas y migrantes pueden ser sujetos de delitos como asaltos, homicidios, extorsiones, violaciones o secuestros. Bajo esta perspectiva, cuando tratamos el tema de secuestro de migrantes es importante tener en mente que México es un país de paso para cientos de migrantes que día a día cruzan el territorio nacional para llegar a los Estados Unidos. Por esta razón, el secuestro constituye un riesgo, ya que no solo puede truncar las posibilidades de éxito de su travesía sino que pueden perder la vida a causa de este delito o pueden ver su escaso patrimonio perjudicado. Asimismo, si consideramos la tipología del secuestro explicada en el capítulo 1 podemos ver que tratándose del secuestro de migrantes, la meta de este delito es evidentemente económica, pero también puede tener objetivos de trata de personas o incluso de explotación laboral.

Bajo esta óptica, podemos señalar que la diferencia elemental entre los secuestros a los que normalmente se hace referencia y los secuestros de migrantes, radica exclusivamente en quien es el sujeto pasivo del delito, es decir, la víctima y su grado de vulnerabilidad. Al respecto, uno de los especialistas entrevistados menciona que:

“La diferencia entre secuestrar a un empresario y secuestrar a un migrante es que la víctima es más vulnerable, entre más vulnerabilidad [...] la acción del secuestrador, del victimario, es más perversa, es más violenta. Entonces los migrantes son de las víctimas más vulnerables porque incluso el secuestrador puede llegar a saber con exactitud de que no tiene ningún familiar y eso lo hace que continúe secuestrado, que la violen o lo violen, que lo torturen, que lo mutilen al migrante [...] Incluso que sirva de ejemplo para los demás”.

Especialista

Lamentablemente podríamos decir que este criterio en algunas ocasiones también es compartido por las autoridades y muestra de ello son los casos documentados en el *Informe Especial sobre Secuestro de Migrantes en México* de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en el cual se dan a conocer los abusos cometidos por funcionarios federales y estatales, así como algunos casos de convivencia entre estas y los secuestradores. En este sentido sobresalen los casos en los cuales, acorde con los testimonios de los migrantes presentados en el informe de la CNDH, la participación de personal del Instituto Nacional de Migración (INM) fue estratégica para que pudieran ser cometidos exitosamente la mayor cantidad posible de secuestro de migrantes en algunas regiones del país.

A partir de estos elementos podemos intentar plasmar lo que significa e implica el secuestro de migrantes, puesto que no debe considerarse como un fenómeno delictivo que se encuentra aislado del resto de los problemas de seguridad pública, violencia e impunidad; sino al contrario en este tipo de criminalidad ello lo podemos encontrar reflejado de la manera más cruda y burda. Esto se debe nuevamente a la vulnerabilidad como característica esencial de los migrantes en tránsito.

Debido a que el secuestro de migrantes y todas las vejaciones que padecen en nuestro país son temas que requieren de un tratamiento profundo e integral que no puede ser abarcado en el capítulo de un estudio. Por esta razón, decidimos presentar y construir este apartado con la finalidad de brindar un primer acercamiento con el tema a partir de las cifras oficiales de las instituciones federales que son partícipes de este tema. Por la información recabada mediante solicitudes de información y entrevistas decidimos abordar la victimización de los migrantes de una manera más amplia y focalizada a partir de un estudio específico que sería publicado el próximo año.

La información discutida en el capítulo dos que proviene del formato CIEISP del SESNSP, no distingue entre la condición de migrante o residente por lo que en primera instancia desconocemos cuántos migrantes han sido secuestrados o bien cuántas averiguaciones previas iniciadas contemplan a víctimas migrantes o si estos son siquiera contabilizados. En este sentido, este capítulo tiene como objetivo responder de manera parcial cuál es el estado de la cuestión. Por ende, la evidencia que se presenta a continuación no pretende analizar de manera exhaustiva este fenómeno sino que se concentra en explorar las estadísticas disponibles.



Estamos llevando a cabo este esfuerzo porque pareciera que las autoridades correspondientes a nivel federal y estatal no están dándole la importancia necesaria al hecho. En ocasiones nos enteramos que en un solo evento, la delincuencia organizada o tradicional secuestra masivamente a grupos de más de diez personas que transitaban por nuestro país para torturarlos con la finalidad de que sus familiares paguen desde el otro lado de la frontera la cantidad de dinero solicitada. Nos atrevemos a señalar esta falta de interés porque a pesar de que las autoridades han sido cuestionadas en diversos ámbitos sobre el acceso a la justicia por parte de los migrantes, sobre en qué instancia gubernamental local o federal quedan registrados cada uno de estos hechos delictivos que son de conocimiento de la autoridad y qué acciones se están llevando a cabo frente a este delito, encontramos un hábil silencio o bien frases hechas que forman parte de la narrativa oficial básica para hablar del compromiso de las autoridades.

Una prueba de ello es que continuamos sin saber cuántos casos de secuestro de migrantes tienen reportados, si tienen sistematizada esta información o siquiera si cuentan con los procesos y protocolos necesarios no solo para atender su registro sino para brindar atención y la posibilidad de acceso a la justicia a las víctimas. Cuando a uno de los funcionarios públicos se le cuestionó sobre el registro de estos hechos delictivos nos contestó lo siguiente:

“Estos casos están contabilizados como privación ilegal de libertad, como secuestros [...] Hay que atender el tema también en vinculación con las unidades especializadas pero como un tema con ángulos diversos en atención”.

Funcionario público

A pesar que el funcionario público hace referencia a que los casos de secuestros de migrantes son contabilizados como secuestros, esta información no ha sido hecha pública y dadas las asimetrías de las solicitudes de transparencia no contamos con los elementos necesarios para afirmar que se ha avanzado en esta materia. Es importante destacar la mención a la vinculación que debe haber con las UECS. No contamos con los datos necesarios para tener un diagnóstico sobre el secuestro de migrantes y no podemos saber si han dado resultados las acciones implementadas en la materia como la *Estrategia Integral para la Prevención y el Combate al Secuestro de Migrante*. Amnistía Internacional ha señalado que:

La Estrategia Integral para Combatir el Secuestro de Migrantes no ha traído ante la justicia a las bandas criminales y a los funcionarios que acechan a las personas migrantes. Las autoridades estatales ignoran en gran medida la desesperación de los migrantes irregulares, mientras que las autoridades federales consideran cada vez más los flujos migratorios como un tema de seguridad nacional, en lugar de garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes en tránsito (AI, 2014, p. 8).

Es fundamental que las autoridades tengan presente lo anterior, ya que la condición de migrantes en tránsito no cancela los derechos humanos y estos deben ser velados y garantizados por el estado Mexicano. Por lo tanto, nos preguntamos, ¿por qué pareciera que se está dando un trato diferenciado a los migrantes, por ejemplo, en materia de secuestros?

El criterio que adoptamos para elaborar este capítulo consistió en analizar los registros oficiales con los que cuentan las instituciones federales de migración, de seguridad y procuración de justicia sobre el fenómeno. Decidimos partir de esta esfera porque como ha sido señalado por la literatura especializada en el tema y por los propios migrantes, juegan un papel fundamental las organizaciones de la delincuencia organizada como Los Zetas, principalmente. Es muy importante tener este factor claro dado que a la Federación le corresponde el combate y control de la delincuencia organizada, por lo tanto, se presumía que contaban con la información sistematizada necesaria para evaluar el resultado de los operativos o bien la tasa de eficiencia institucional.

Antes de presentar los resultados obtenidos consideramos que es importante tener como parámetro las cifras que dio a conocer la CNDH a través de sus informes para que contemos con ese marco referencial. Por ello debemos recordar que en el periodo septiembre de 2008 - febrero de 2009, este organismo tuvo





conocimiento de 198 casos de secuestro en los que se privó ilegalmente de su libertad a 9 748 migrantes; mientras que, en el periodo abril – septiembre de 2010 documentó 214 eventos de secuestros en los cuales 11 333 migrantes resultaron víctimas. Al respecto, cabe mencionar que este cálculo de migrantes víctimas de secuestro no se basa en el número de denuncias ante una autoridad, toda vez que existe una importante *cifra negra* por este tipo de delito que no queda registrada en las estadísticas oficiales.

Como mencionamos anteriormente, se realizaron diversas solicitudes de información a la Policía Federal (PF), la Procuraduría General de la República (PGR), el Instituto Nacional de Migración (INM), a la Secretaría de Marina-Armada de México (SEMAR) y a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)¹ pues estas autoridades deben tener información acerca de este tema. La solicitud de información se centró en conocer las estadísticas de migrantes secuestrados desde el registro más antiguo hasta el más reciente por entidad federativa. Posteriormente, se organizaron las respuestas en bases de datos con fines estadísticos.

En primer lugar, cabe señalar que la respuesta de la Secretaría de Marina deja mucho que desear pues su registro más antiguo corresponde a 2013 y es de conocimiento público el hecho de que esta autoridad ha desempeñado tareas de seguridad, en específico, operativos donde han sido rescatados migrantes por lo menos desde el sexenio pasado. Esta falta de información nos obliga a pensar que existe un problema de transparencia en esta institución lo cual va en detrimento de su reputación y confiabilidad. Bajo esta perspectiva, podemos plantear como otra posible hipótesis en relación con la respuesta recibida, que la SEMAR no cuenta con procesos específicos ni sistematizados sobre el secuestro de migrantes. Esto reviste una seria falla pues estamos haciendo referencia a resultados de sus operativos. Otra posibilidad es que no se tenga la voluntad de difundir los datos correspondientes a periodos anteriores o bien que hasta ahora se esté llevando a cabo un seguimiento estadístico de este tema.

De acuerdo con los datos enviados por esta dependencia entre 2013 y 2014 se han contabilizado 129 migrantes víctimas de secuestro en Tamaulipas, 107 de estas ocurrieron en 2013 y 22, en 2014. Como ya se indicó en el análisis estadístico del capítulo 2, Tamaulipas figura como una entidad donde el secuestro es un verdadero riesgo para sus habitantes y a la luz de la nueva evidencia también lo es para los migrantes. Para contrastar esta cifra retomemos el hecho de que en 2013 se registraron 211 averiguaciones previas de secuestro (fuero común) y 81 averiguaciones previas iniciadas en la delegación de la PGR (fuero federal) por lo que si consideramos a los 107 migrantes víctimas de secuestro reportadas por la SEMAR podemos darnos una idea muy clara de las condiciones de seguridad que permean en la entidad. Por esta razón, en el ONC urgimos a que las autoridades correspondientes atiendan de manera inmediata este problema y que la SEMAR aclare la razón por la cual no cuentan con registros más antiguos y de otras entidades donde también desempeñan labores de seguridad.

En tanto, la respuesta de la PGR no se encuentra desagregada por entidad y el registro más antiguo con el que cuentan es de 2010 y el más reciente corresponde a junio de 2014. La razón por la cual la información no está desagregada por entidad es que no se procesa de esa forma la información en las plataformas tecnológicas de la PGR. Este hecho revela que la sistematización de los datos correspondientes al secuestro de migrantes presenta una grave debilidad pues sería sumamente deseable y oportuno conocer la procedencia de las averiguaciones previas por el delito de secuestro cometido contra migrantes. A continuación presentamos una tabla con los resultados:

Tabla 20. Averiguaciones previas por el delito de secuestro cometido contra migrantes registrada en la PGR

AÑO	2010	2011	2012	2013	ENE-JUN 2014
Número de averiguaciones previas por el delito de secuestro cometido contra migrantes	11	11	6	13	7
TOTAL 48	No se procesa la información según la entidad federativa pues así no está capturada en las plataformas tecnológicas de PGR.				

Fuente: Elaboración del ONC a partir de la solicitud de información enviada a la PGR

¹ En el caso de la respuesta de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) continuamos a la espera de información debido a que solicitaron una prórroga.



cometido contra migrantes son del conocimiento de la PGR en contraste con los registros de SEMAR correspondientes solamente a Tamaulipas. Por otro lado, se denota un fuerte incremento del número de averiguaciones previas entre 2012 y 2013; mientras que, la cifra presentada entre enero y junio de 2014 ya supera la de 2012.

La respuesta del INM está desagregada por entidad y los registros más antiguos corresponden a los presentados por Colima en virtud de que inician en 1999. Cabe señalar que de las 32 entidades solamente 14 presentaron casos de migrantes secuestrados, 2 entidades presentaron tablas ilegibles (Nayarit y Coahuila) por lo que se desconoce el estatus de este delito y por último, 16 entidades no registraron ningún secuestro de migrante. A continuación se presenta una tabla con el número de casos por entidad y el año inicial de los registros.

Tabla 20. Casos de secuestro de migrantes registrados en el INM

ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE CASOS	AÑO INICIAL DEL REGISTRO
Aguascalientes	6	2009
Baja California	0	2009
Baja California Sur	0	2000
Campeche	0	2000
Chiapas	17	2006
Chihuahua	0	2001
Coahuila	ILEGIBLE	2007
Colima	0	1999
Distrito Federal	115	2009
Durango	0	2000
Guanajuato	37	2008
Guerrero	2	2000
Hidalgo	36	2008
Jalisco	0	2000
Estado de México	0	2000
Michoacán	2	2000
Morelos	0	nd
Nayarit	ILEGIBLE	2000
Nuevo León	5	2005
Oaxaca	0	2005
Puebla	0	2007
Querétaro	0	2007
Quintana Roo	0	2009
San Luis Potosí	9	2004
Sinaloa	0	2007
Sonora	2	2009
Tabasco	28	2001
Tamaulipas	157	2009
Tlaxcala	1	2000
Veracruz	173	2009
Yucatán	0	2006
Zacatecas	0	nd
TOTAL	590	

Fuente: Elaboración del ONC a partir de la solicitud de información enviada a la PGR



Un resultado interesante es que Oaxaca, entidad por la cual pasa la ruta del migrante, no presenta casos desde 2005. Asimismo, entidades fronterizas como Baja California y Chihuahua no presentan casos desde 2009 y 2001, respectivamente. Estos resultados no parecen corresponder a las dinámicas migratorias vigentes por lo que se podría tratar de una mala sistematización de la información en las delegaciones correspondientes del INM. Lo anterior supone una falta de interés por parte de las autoridades no solo en el tema migratorio sino de seguridad pública toda vez que el secuestro de migrantes constituye una entrada de recursos importantes para el crimen organizado. Bajo este tenor, cabe señalar la falta de confianza de los migrantes en las autoridades migratorias pues como veremos, la respuesta de la Policía Federal evidencia que el secuestro de migrantes es muy frecuente.

Si se consideran las cifras agregadas del INM se tiene registro de 590 migrantes secuestrados entre 2000 y el 30 de mayo de 2014. La entidad líder es Veracruz pues reunió el 29.3% de los casos, en segundo lugar, Tamaulipas con el 26.6% seguido por el Distrito Federal con el 19.5%. Estas tres entidades acumularon el 75.4% de los casos a nivel nacional según los datos de la tabla tan solo a partir de 2009, año inicial del registro para estas entidades.

En cuanto a la respuesta de la PF, es importante señalar que esta no fue precisa en la medida que solo otorgaron la respuesta de una solicitud alternativa la cual preguntó: "Quiero saber cuántos migrantes secuestrados han sido rescatados por

elementos de la Policía Federal desde al año 2006 al primero de mayo del 2014. La información la requiero desglosada por año, ciudad y entidad donde fueron rescatados, cantidad de migrantes rescatados, nacionalidad, sexo y en caso de haber menores de edad, mencionarlos" (sic) y agrega "La Policía Federal ha realizado distintos operativos donde ha rescatado migrantes como lo informa la misma dependencia en un comunicado".

Adicionalmente, la respuesta aduce que la información correspondiente a 2006 es inexistente, tampoco desagrega por ciudad ni da el sexo de los migrantes. En tanto, el rango de edad para los migrantes menores de edad oscila entre 1 y 17 años mientras que el rango para las personas mayores oscila entre 18 y 70 años. En cuanto a la nacionalidad de estos, la respuesta separa los registros en los que este dato es conocido de los registros en los cuales es desconocido. No obstante, de acuerdo con los datos proporcionados por la PF cabe destacar que entre 2007 y 2014, 71 415 migrantes secuestrados han sido rescatados por esta institución, de estos se conoce la nacionalidad del 83% (59 297).

En la siguiente gráfica se puede apreciar la evolución nacional de los migrantes secuestrados rescatados por la PF desde 2007 hasta el primero de mayo de 2014. Tras una primera inspección se denota que el máximo histórico considerando ambos registros (con/sin nacionalidad conocida) ocurrió en 2007 tras rescatar a 14 221 migrantes y el mínimo ocurrió en 2013 al rescatarse únicamente a 4 898. Asimismo, a partir de 2010 se observa una tendencia a la baja en el número de migrantes rescatados por esta institución.



Fuente: Elaboración del ONC a partir de la solicitud de información enviada a la Policía Federal



La evidencia de la PF refleja que el secuestro de migrantes es una realidad que aqueja a miles de víctimas y que constituye un riesgo importante para estas mientras están en el territorio. Además, los datos de la PGR, SEMAR y del INM tienden a subestimar este problema de cara a los rescates llevados a cabo por la PF. Incluso la información proporcionada revela apenas una muestra del total de migrantes secuestrados partiendo del supuesto plausible de que no todos han sido rescatados.

Una consideración de peso en esta materia es nuevamente la falta de indicadores confiables y consistentes pues tal como se encontró, los datos carecen de uniformidad y reflejan una grave falta histórica de coordinación entre autoridades para atender este problema; esto a su vez demuestra el poco interés del gobierno mexicano por atender un asunto de seguridad pública. Simplemente basta con retomar los datos agregados de cada institución (salvo SEMAR) para evidenciar esta falta de armonía, por un lado, el INM solo tiene conocimiento de 590 casos de migrantes secuestrados, PGR tiene 48 casos y la PF, 71 415 casos.

Si examinamos la siguiente tabla donde se desagregan los datos por entidad federativa y conocimiento de la nacionalidad tenemos que la entidad líder es Chiapas pues considerando ambos registros reúne el 26.7 y 22.2% del número de casos de migrantes secuestrados rescatados por la PF respectivamente. Lo anterior se debe a la proximidad con la frontera sur. En segundo lugar, Veracruz reúne el 12.66 y 13.7% de los casos y esto se debe a que dicha entidad es un cruce habitual dentro de la ruta migrante.

Asimismo, se puede observar que el top 5 de entidades con más casos de migrantes secuestrados rescatados con nacionalidad conocida constituye una amplia región pues se trata de: Chiapas, Veracruz, Tabasco, Oaxaca y Tamaulipas. En tanto, el top 5 con más casos de migrantes secuestrados rescatados sin nacionalidad conocida está integrado por las siguientes entidades: Chiapas, Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Tlaxcala.

Sobre los últimos casos enlistados, llama la atención que Tlaxcala sea una de las cinco entidades federativas con mayor cantidad de migrantes secuestrados sin nacionalidad rescatados por la PF. Ello se debe a que Tlaxcala no es una de las entidades federativas que forman parte de la usual ruta que recorren los migrantes. Ello podría permitirnos plantear como posible hipótesis que dentro de estos migrantes secuestrados rescatados se encuentran víctimas de trata de personas. No debemos olvidar la relación existente entre estas conductas delictivas, vale la pena recordar lo señalado por RODOLFO Casillas quien refiere que las empresas que conforman las redes del tráfico de personas “traslapan operaciones como, como acontece con las redes de explotación que se alimentan de otras estructuras para subsistir [...] Esta cercanía es lo que permitió el inicio y aude del secuestro de migrantes en el país” (Casillas, p. 60).

Por otro lado, en la frontera norte (integrada por Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) tenemos que las entidades por arriba de la media nacional (eliminando las dos observaciones más altas y más bajas el promedio es de 1558) son Tamaulipas, Sonora y Nuevo León. Este hallazgo es consistente con la presencia de Los Zetas en el este del país pues una de sus actividades en los últimos años ha sido la de secuestrar tanto a nacionales como a migrantes extranjeros en sus áreas de influencia. Dejando de lado la frontera norte, también es claro que la presencia de este grupo de delincuencia organizada también ejerce su poder en Veracruz y Tabasco, entidades que también presentan miles de casos de migrantes secuestrados rescatados por la institución en comento.





Tabla 22. Migrantes secuestrados rescatados 2007-2014 por la Policía Federal

ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE CASOS CON NACIONALIDAD IDENTIFICADA	PORCENTAJE (%) DEL TOTAL REPORTADO	NÚMERO DE CASOS SIN NACIONALIDAD IDENTIFICADA	PORCENTAJE (%) DEL TOTAL REPORTADO
AGUASCALIENTES	188	0.32	27	0.22
BAJA CALIFORNIA	128	0.22	54	0.45
BAJA CALIFORNIA SUR	89	0.15	3	0.02
CAMPECHE	401	0.68	47	0.39
CHIAPAS	15830	26.70	2690	22.20
CHIHUAHUA	1203	2.03	161	1.33
COAHUILA	1281	2.16	198	1.63
COLIMA	4	0.01	1	0.01
DISTRITO FEDERAL	1749	2.95	83	0.68
DURANGO	604	1.02	16	0.13
GUANAJUATO	1401	2.36	459	3.79
GUERRERO	44	0.07	434	3.58
HIDALGO	898	1.51	2	0.02
JALISCO	625	1.05	521	4.30
ESTADO DE MÉXICO	1904	3.21	24	0.20
MICHOACÁN	345	0.58	48	0.40
MORELOS	78	0.13	0	0.00
NAYARIT	876	1.48	95	0.78
NUEVO LEÓN	1722	2.90	251	2.07
OAXACA	3312	5.59	1457	12.02
PUEBLA	711	1.20	288	2.38
QUERÉTARO	1066	1.80	211	1.74
QUINTANA ROO	848	1.43	56	0.46
SAN LUIS POTOSÍ	2184	3.68	304	2.51
SINALOA	1857	3.13	402	3.32
SONORA	1781	3.00	314	2.59
TABASCO	4999	8.43	1153	9.51
TAMAULIPAS	2767	4.67	512	4.23
TLAXCALA	1871	3.16	581	4.79
VERACRUZ	7508	12.66	1660	13.70
YUCATÁN	473	0.80	10	0.08
ZACATECAS	545	0.92	56	0.46
TOTAL	59292*	100	12118	100

*La diferencia de 5 casos entre el total calculado en esta tabla y la gráfica anterior se explica por ligeras diferencias en los cálculos correspondientes a 2009, 2010, 2011 y 2012.

Fuente: Elaboración del ONC a partir de la solicitud de información enviada a la Policía Federal

ENTIDADES CON MÁS MIGRANTES RESCATADOS POR LA PF



NACIONALIDAD CONOCIDA	NACIONALIDAD DESCONOCIDA
1. Chiapas 15 830	1. Chiapas 2 690
2. Veracruz 7 508	2. Veracruz 1 660
3. Tabasco 4 999	3. Oaxaca 1 457
4. Oaxaca 3 312	4. Tabasco 1 153
5. Tamaulipas 2 767	5. Tlaxcala 581

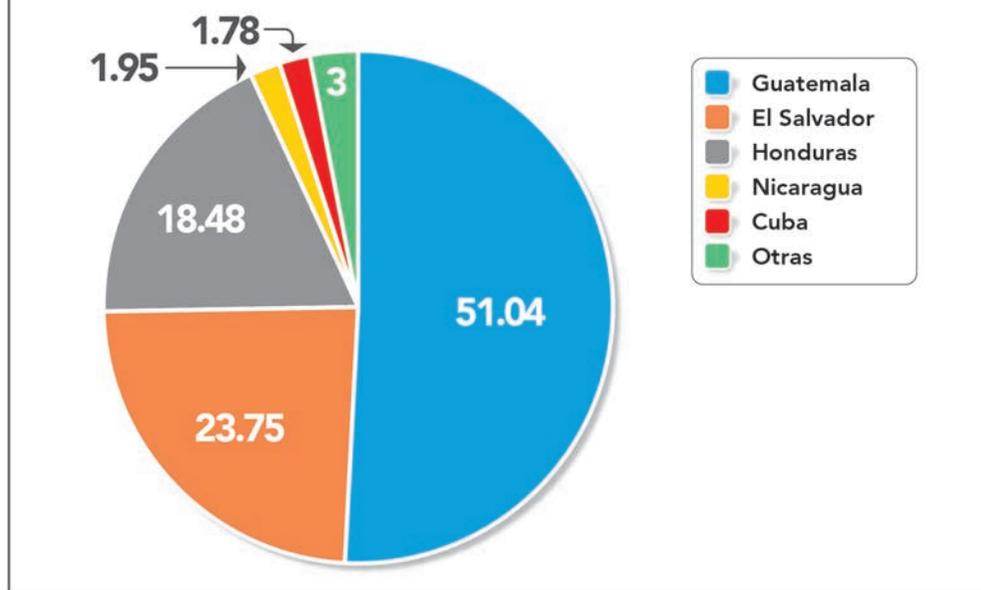
Considerando que más de la cuarta parte de los migrantes que fueron víctimas de secuestro entre 2007 y el 1 de mayo de 2014 se encuentran en Chiapas, presentamos la siguiente gráfica donde se señala el origen o nacionalidad de los migrantes como porcentaje del total de víctimas en la entidad². En principio, cabe destacar la diversidad de nacionalidades pues se lograron distinguir 42³ diferentes las cuales provienen de todos los continentes con excepción de Oceanía. Como era de esperar, los migrantes centroamericanos reúnen el 97% del total de los cuales la gran mayoría provienen de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Lo anterior manifiesta la urgencia de incorporar al análisis de seguridad pública elementos en materia migratoria cuyo objetivo, además de visibilizar a los migrantes, sea el de proveerles seguridad jurídica tal como menciona la Constitución.

²En la gráfica se muestran todos los países con participación mayor al 1%.

³África, Argentina, Asia, Bangladesh, Belice, Bolivia, Brasil, Camerún, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Eritrea, Estados Unidos, Etiopía, Francia, Ghana, Guatemala, Guinea, Haití, Honduras, India, Jamaica, Liberia, Nicaragua, Pakistán, Palestina, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Rusia, Santo Domingo, Siria, Somalia, Sri Lanka, Turquía, Venezuela y Vietnam. Las nacionalidades de África y Asia evidentemente no corresponden a países sino que inferimos que son países de ese continente diferentes a los ya mencionados.



Gráfica 34. Origen de los migrantes secuestrados y rescatados por la Policía Federal 2007-2014 en Chiapas



Fuente: Elaboración del ONC a partir de la solicitud de información enviada a la Policía Federal





Bajo la perspectiva que se mire es un hecho que el secuestro de migrantes constituye un problema de seguridad ciudadana que debe ser atendido urgentemente por los distintos actores sociales. Al respecto uno de los funcionarios públicos entrevistados comentó que:

“Ese es un tema que hay que atender en vinculación con gobiernos extranjeros, que hay que atender multifactorialmente en relación estrecha con...en lo que es la frontera sur con los gobiernos de Honduras, El Salvador, Guatemala, fundamentalmente, Yo creo que lo que habría que hacer aquí es facilitar el ingreso para facilitar el control, es decir, poder ubicar qué personas están transitando por... cruzando nuestra fronteras para evitar precisamente que los secuestren, para evitar que los capturen para incorporarlos a las bandas como sucedió ya en algunos casos y que los masacren como sucedió en otros”.

Funcionario público

Decidimos concluir este capítulo con la declaración de este funcionario público porque analizándola detalladamente da cuenta de por qué el fenómeno de los secuestros de migrantes no debe ser invisibilizado ni aislado del problema de seguridad pública y ciudadana que afecta a nuestro país. Esto resulta muy claro cuando hace referencia al fin que pueden perseguir los sujetos activos mediante esta conducta: engrosar las filas de los grupos delincuenciales o generar miedo y el impacto psicológico necesario para que la organización criminal mantenga el control sobre cierto territorio a costa de la vida de migrantes inocentes.

De acuerdo con diversos estudios que han sido publicados por organizaciones de la sociedad civil, los grupos delincuenciales de acuerdo con testimonios de migrantes sobrevivientes de secuestro, en muchas ocasiones son privados ilegalmente de su libertad para llevar a cabo:

trabajos forzados y actividades ilegales relacionadas con el tráfico de drogas ; incluso, algunos han sido secuestrados para ser entrenados como sicarios. Si la víctima o sus familiares no pueden pagar, la persona secuestrada puede sufrir tortura, mutilación y amputación de miembros o incluso la muerte. Las mujeres migrantes sufren sistemáticamente abusos sexuales durante su secuestro (CMW, 2011, p.2)

Ello pone en evidencia que el secuestro de migrantes e incluso los secuestros o privaciones ilegales de la libertad, en las que no son encontradas las víctimas pueden estar relacionadas con otro tipo de conductas criminales. Ello incluso puede ser apreciado en las posibles modalidades de secuestro como se presentó en el capítulo 1. El uso de migrantes como fuerza de trabajo refleja una decisión organizacional en la cual la organización criminal reduce los costos de operación al no tener que pagarle a los migrantes ya que solo basta un incentivo negativo como lo es una amenaza hacia los familiares o incluso hacia ellos mismos para lograr que efectúen las tareas demandadas.





La información de las autoridades es muy heterogénea puesto que no se conoce con precisión la dimensión del problema.

- De acuerdo con SEMAR los registros más antiguos que se tienen son de 2013.
- Se han contabilizado 129 víctimas de secuestro en Tamaulipas.



- De acuerdo con PGR solo tienen conocimiento de 48 averiguaciones previas por el delito de secuestro cometido contra migrantes entre 2010 y junio de 2014.

48 Averiguaciones previas

- De acuerdo con el INM solo tienen conocimiento de 590 migrantes secuestrados entre 2000 y el 30 de mayo de 2014. Incluso, Oaxaca, entidad por donde pasa la ruta del migrante no presenta casos desde 2005.

590 migrantes secuestrados entre 2000 y mayo 2014



- Por otro lado, la Policía Federal reportó haber rescatado a 71 415 migrantes secuestrados entre 2007 y 2014. Aproximadamente el 26% de estos migrantes provienen de Chiapas.

Policía Federal
71 415 rescates

26%



**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

Principales
acciones
gubernamentales
en materia de
secuestro

CAPÍTULO

4



CAPÍTULO 4. PRINCIPALES ACCIONES GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE SECUESTRO

De acuerdo con la información presentada en el Capítulo 2 y 3 de este estudio es un hecho que en México se está enfrentando un serio problema en materia de secuestros, tanto por las dimensiones que ha alcanzado como por la evolución de la conducta delictiva a partir del cambio de dinámicas delincuenciales. Debido a que se trata de un delito con amplias consecuencias económicas, políticas y psicosociales; la exigencia ciudadana de resultados y acciones efectivas frente a este delito por parte de las autoridades difícilmente se hace esperar. De cara a esta situación, cada una de las autoridades que le ha tocado brindar respuestas a la ciudadanía sobre esta problemática, ha tratado de diseñar e implementar estrategias precisas con la finalidad de disminuir los índices de secuestro que se han registrado en nuestro país. Sin embargo, al observar los reportes de averiguaciones previas de secuestros nos damos cuenta que si se han obtenido resultados, estos no han sido permanentes y no han sido capaces de transformar la comisión de secuestros en una actividad riesgosa, con altos costos de oportunidad para los delincuentes. Prueba de ello, es que independientemente de que las modalidades de secuestro han evolucionado a tal grado que se están cometiendo menos secuestros (políticos y tradicionales), este delito se ha adecuado a las dinámicas sociales para continuar siendo redituable.

A continuación presentaremos un breve recuento contextual de algunos de los momentos más preocupantes en materia de secuestro haciendo mención, de manera general, de las acciones que fueron llevadas a cabo en los distintos ámbitos. Para ello partiremos de lo que sucedió a finales de la década de los noventa con aquellas grandes bandas de secuestradores encabezadas por personajes como Daniel Arizmendi, alias "El Mochaorejas"; y Andrés Caletri, alias "El Hermano Salvaje"; entre otros que modificaron el estándar de calidad de vida de la sociedad mexicana debido al ejercicio de las violencias a través de secuestros cometidos principalmente en el Distrito Federal. Dentro de las principales acciones llevadas a cabo se encuentra la creación de un marco normativo que intentaba dar respuesta al incremento del narcotráfico y el secuestro en 1996, se trata específicamente de la Ley contra la Delincuencia Organizada.

Posteriormente, es importante destacar la incidencia de los delitos cometidos por las bandas de secuestradores anteriormente referidas porque de allí se derivó la creación de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO) que finalmente daría lugar en 1998 a la creación de una unidad antisequestro dentro de la PGR denominada como Grupo Antisequestros Yaqui. El personal que laboraba en dicha unidad recibió capacitación en diversos lugares del mundo y trabajaba en colaboración con el CISEN para poder evitar la comisión de secuestros, negociar rescates, evitar los homicidios de las víctimas de este tipo de privación ilegal de la libertad y para llevar a cabo las acciones necesarias para rescatar a las víctimas secuestradas mediante el uso de la fuerza. Algunos de los resultados de estos cambios institucionales y normativos que comenzaron a gestarse a finales de la década de los noventa, especialmente del grupo de coordinación interinstitucional creado, son la detención de las grandes bandas de secuestradores que han sido mencionadas como fue el caso de Daniel Arizmendi en 1998. Algunos de los funcionarios públicos entrevistados, le atribuyeron a este grupo la disminución significativa de secuestros debido a la captura y desmantelamiento de dichas bandas.

Este comportamiento del delito era de esperarse, sobre todo porque se habían desestructurado profundamente las redes existentes que permitían la comisión de secuestros. A la par que se registraban los cada vez más bajos niveles de secuestro, quienes integraban el denominado Grupo Antisequestros Yaqui comenzaron a formar parte de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2001. De acuerdo con Parés Hipólito (2007), la actuación de la AFI en materia de secuestros tuvo las siguientes implicaciones en el combate al secuestro: reducción de los niveles de utilidad de la delincuencia organizada y, por ende, la disminución de los rescates exigidos; disminución de la duración de los secuestros y del impacto psicológico en los casos en que intervinieron aumentando la probabilidad de recuperar con vida a su ser querido (pp. 83-84).

Sin embargo, a pesar de estos resultados no fueron completamente abatidos los secuestros pues comenzó a emerger otra modalidad, el secuestro exprés. Ello implicaba el cambio de perfil de las víctimas pues ya no era necesario que tuvieran una alta capacidad económica. Esto a su vez significó la evolución del perfil de los secuestradores, pues para cometer el delito ya no era necesario contar con experiencia previa ni



diseñar su planeación estratégica sino que el único requisito era atreverse a secuestrar a la persona y a estar dispuesto a ejercer las violencias. Ello conllevó a que posteriormente hubiera delincuentes que fácilmente pudieran pasar del robo (a transeúnte, casa habitación y de vehículo) al secuestro.

Ante esta evolución cualitativa de la conducta delictiva durante la administración de Vicente Fox se comenzaron a implementar las unidades especializadas contra secuestros y fueron aplicados los controles de confianza con la finalidad de tratar de evitar la connivencia entre los policías o funcionarios públicos con los secuestradores y demás delincuentes. Cabe destacar que durante la mayor parte de su administración, los niveles de secuestro no superaron aquellos de la década de los noventa ni los que se presentaron durante las siguientes administraciones federales. Ello llama de manera significativa la atención, puesto que en 2004 se llevó a cabo la famosa Marcha Blanca que exigía la atención de las autoridades al problema de seguridad pública que representaba el secuestro.

Los bajos índices de secuestro comenzaron a cambiar a partir del segundo semestre de 2006 cuando comenzaron a ser evidentes nuevas expresiones de violencia desde el momento que avientan cinco cabezas en un bar de Uruapan, Michoacán. Acorde con algunos de los funcionarios públicos y personas entrevistadas, ello evidenció el cambio de las estructuras delincuenciales pues comenzaron a darle cabida al secuestro como una de sus actividades principales. Sin embargo, a pesar de ello el secuestro y otros delitos de alto impacto dejaron de ser prioridad y la atención se centró en el crimen organizado. Acorde con los resultados de las entrevistas, esto pudo derivar en diversos cambios institucionales a nivel federal que debilitaron las estructuras que habían sido construidas para combatir el secuestro pues los integrantes de la AFI que contaban con la capacitación especializada habían sido asignados a otras áreas acordes con la prioridad establecida de seguridad pública.

En los siguientes apartados abordaremos de manera breve las principales acciones que han sido propuestas o implementadas desde 2006 hasta la fecha para controlar el secuestro en México. Específicamente se hará mención de lo dispuesto en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL), la estrategia de secuestro, la creación de un marco normativo propio del delito y las diversas reformas de las cuales ha sido objeto para incrementar las penas contra los secuestradores., la creación de la Coordinación Nacional Antisecuestro, la creación de unidades especializadas en combate al secuestro.

1. Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad: propuestas de acciones en materia de secuestro

El 21 de agosto de 2008, diversos actores sociales firmaron el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL) debido a los altos índices de delitos y de violencia que comenzaban a ser evidentes en diversas regiones del país y el secuestro no fue la excepción. Al contrario, en dicho documento las autoridades y la sociedad civil se comprometieron a llevar a cabo las siguientes acciones en materia de secuestros:

III. Apoyar a las entidades federativas en el combate a los delitos más sensibles para la sociedad, de acuerdo con las competencias de cada orden de gobierno. En especial se apoyará el fortalecimiento o en su caso la creación y formación de unidades estatales para el combate al secuestro.

[...] XVIII. Implementar un módulo de información sustantiva en el Sistema Único de Información Criminal de Plataforma México para el registro, seguimiento y combate al delito del secuestro.

[...] XXXI. Impulsar la Ley de Ejecución de Sanciones Penales, y prever reglas para impedir la preliberación y otros beneficios en delitos como el secuestro y otros cometidos con violencia.

XXXII. Impulsar una Ley General del Delito del Secuestro.

[...] XLVIII. Conformación, desarrollo o fortalecimiento de unidades especializadas en combate al secuestro.

Cabe destacar que el tiempo de ejecución dispuesto para todas las acciones con excepción de aquellas que dependían del Poder Legislativo fue de seis meses. A continuación abordaremos la creación del marco normativo en la materia como uno de los principales acuerdo que fue alcanzado y concretado gracias a la participación de la sociedad civil organizada.





I. Creación del marco normativo especializado en materia de secuestros en México

A partir del 30 de noviembre de 2010 contamos en México¹ con la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*² (LGPSDMS), la cual tiene por objeto establecer los tipos penales, las sanciones, medidas de protección, atención y asistencia a ofendidos y víctimas, así como la distribución de competencias y formas de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

Previo a la publicación del Decreto, el delito de secuestro estaba previsto tanto en el Código Penal Federal (CPF) como en los distintos códigos penales de las 32 entidades federativas, con un contenido más o menos equivalente. Cabe mencionar que en todos los casos, se entendía que se configuraba el secuestro cuando la privación ilegal de la libertad de una persona era realizada con un propósito específico como puede ser la finalidad de exigir un rescate, la de causar un daño, o para obligar a la autoridad o a un particular a la realización de cualquier acto (Ochoa, 2012, p. 114).

Esta regulación normativa, prevista en 32 ordenamientos jurídicos que sancionaban el delito de secuestro, fue considerada como insuficiente para hacer frente al desmedido aumento en la incidencia de este delito y, como consecuencia, se consideró que era pertinente una legislación única. Bajo esta marco, surge la LGPSDMS con una función unificadora en cuanto a la regulación sustantiva³ en materia de secuestro.

El Decreto de 30 de noviembre de 2010, derogó los artículos 366 y 366bis del CPF, así como las disposiciones en materia de secuestro previstas en los 32 códigos penales de las entidades federativas del país. De esta forma se dio entrada a la vigencia de diversos tipos penales y se amplió el catálogo de conductas consideradas como propias o que se entienden tangenciales al delito de secuestro; se crearon nuevos subtipos especiales y se integraron otras tantas conductas relacionadas con las actividades que contextualizan la realización de este delito.

La citada Ley General surge a partir de una reforma a la Constitución Federal que dotó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de secuestro, la cual es fruto, a su vez, del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad suscrito el 21 de agosto de 2008 por los Poderes Ejecutivos Federal y Estatales, Congreso de la Unión, Poder Judicial Federal, representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales, medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas.

El documento considera que la sociedad reclama leyes rigurosas y contundentes en materia de justicia para el combate al crimen y, en especial, a delitos que lastimen el tejido social como el secuestro. Y, en este sentido, el Congreso de la Unión asumió el compromiso de presentar una iniciativa, dictaminar y votar una Ley General del delito de secuestro.

Ante ello, el 4 de mayo de 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir una Ley General en materia de secuestro, la cual, como ya mencionamos, fue publicada el 30 de noviembre de 2010.

¹ Fecha de publicación de esta ley en el Diario Oficial de la Federación.

² Es pertinente precisar la diferencia que existe entre una ley general y una federal. Ambas son creadas por el Poder Legislativo Federal, de acuerdo con las competencias atribuidas por la Constitución Política tanto a la Cámara de Senadores, como a la Cámara de Diputados. Los dos grupos de leyes regulan asuntos de interés nacional, razón por la cual aplican para todos los estados de la República Mexicana. Sin embargo, existen diferencias importantes entre ambas. Por una parte, las Leyes Federales son aquellas que deberán ser aplicadas a todas las personas en el territorio nacional, por autoridades federales, por ejemplo la Procuraduría General de la República (PGR) a la cual corresponde aplicar lo que señala el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. Por lo general, estas últimas son reglamentarias (derivan) de algún artículo de la Constitución Política, como lo es la Ley de Amparo, la cual es reglamentaria del artículo 103 y 107 de la Constitución Política Federal. Por otro lado, las leyes generales versan sobre materias que son de aplicación obligatoria, tanto para las autoridades federales como para las autoridades locales, es decir, son de competencia concurrente y establecen obligaciones y facultades en cada uno de los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

³ Existen normas procesales y normas sustantivas. Procesales son las normas que regulan el proceso, como por ejemplo el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales y las sustantivas son las que regulan las situaciones jurídicas concretas, como son las previstas en el Código Civil o Penal.



Esta Ley fue producto de un largo proceso legislativo que, ante los altísimos índices de comisión del delito de secuestro, como ante las gravísimas consecuencias que comporta hacia la víctima, consideró atender de manera urgente el fenómeno, y optó por la creación de un nuevo cuerpo normativo con el objetivo de proteger y, sobre todo, sancionar con mayor rigor este delito.

En esta nueva Ley General se amplió el catálogo de conductas consideradas como propias o tangenciales al secuestro. Se crearon nuevos subtipos especiales y se integraron otras conductas relacionadas con las actividades que contextualizan la realización de este delito. También se recogen nuevos delitos en materia de encubrimiento y otros relacionados con las actividades de los servidores públicos en los ámbitos de procuración y administración de justicia.

La LGPSDMS contiene disposiciones generales relativas a la función procesal de los jueces en los procesos relativos a los delitos contenidos en ésta, a los plazos para la prescripción de los delitos relativos al secuestro, así como la prohibición de reserva.

De esta manera, el artículo 1º establece que los Poderes Judiciales, tanto de la Federación como de las entidades federativas, ordenarán –de oficio– la práctica de todas aquellas pruebas que sean necesarias para mejor proveer⁴. El artículo 5º, previene la imprescriptibilidad⁵ de la acción penal y de la potestad para ejecutar sanciones en materia de secuestro, en tanto que, el artículo 6º señala que en el caso del delito de secuestro no procederá la reserva del expediente y que la policía, que estará bajo el mando inmediato del Ministerio Público, estará obligada, permanentemente, a continuar con la investigación hasta lograr el esclarecimiento de los hechos.

Sobre este último precepto se entiende que lo que se busca es reducir al mínimo la posibilidad de que el Ministerio Público se “olvide” del asunto, lo que podría traducirse en un aumento del número de expedientes en los que se vería obligado a consultar el no ejercicio de la acción penal. Lo que condiciona la labor del Ministerio Público tanto a consignar un expediente, aun sin tener elementos suficientes para ello, o para dictar una resolución de no ejercicio de la acción penal.

La reserva del expediente se refiere a la posibilidad de que, ante la inexistencia de pruebas sobre la probable responsabilidad del indiciado o sobre el cuerpo del delito, lo que significa la carencia de instrumentos de convicción suficientes para poner en el caso en conocimiento de la autoridad jurisdiccional competente, el Ministerio Público, tiene la posibilidad de reservar el expediente hasta en tanto se logren cubrir los vacíos existentes en la investigación en términos de la prueba⁶.

Por otra parte, el artículo 8º de la Ley General, establece la obligación de condenar en sentencia a la reparación del daño, debiendo fijar, el órgano jurisdiccional, el monto de ésta con los elementos de prueba que aporten las partes, o en su defecto, conforme a los elementos que el juzgador considere adecuados.

⁴ Por lo que se refiere al proceso penal hoy, en que el sistema acusatorio se extiende de modo predominante, numerosos autores consideran la prueba de oficio como una manifestación del sistema contrario, el inquisitivo. Se parte de la base de que es a las partes a quienes corresponde en exclusividad la aportación de los hechos y de las pruebas en el proceso, debiéndose limitar el tribunal a dirigir éste, velando por el respeto a la ley y por el dictado de la resolución última, sin que quepa admitir que se inmiscuya en un terreno propio de aquéllas. La prohibición, pues, de la prueba de oficio se presenta como una exigencia del acusatorio. Se tiende a equiparar el proceso penal con el civil, revistiéndolo de un carácter dispositivo; es decir, completamente en manos de las partes, aunque una de ellas sea de naturaleza pública.

⁵ La prescripción es una institución que permite dar seguridad jurídica a situaciones que no han sido resueltas dentro de un plazo de tiempo determinado y que cada sociedad estima como razonable para investigar y condenar. Constituye una garantía del imputado de que no será eternamente perseguido si no existen evidencias concretas en su contra y de respeto a la presunción de inocencia, y a la vez una exigencia al Estado para actuar con mayor eficacia en la persecución penal.

⁶ En este sentido el artículo 131 del Código Federal de Procedimientos Penales establecía que:
Artículo 131.- Si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación, se reservará el expediente hasta que aparezcan esos datos, y entretanto se ordenará a la policía que haga investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.



La reparación del daño debe ser entendida como la obligación del Estado y los servidores públicos de tomar todas las medidas necesarias para garantizar a la víctima la restitución de sus derechos, indemnización y rehabilitación por los daños sufridos. Se contempla la garantía de no repetición del delito, que consiste en dar certidumbre tanto a la víctima como a la sociedad, que el crimen perpetrado no volverá a ocurrir en el futuro. También se incluye el derecho a la verdad, permitiendo conocer lo que realmente sucedió; la justicia que busca que los criminales paguen por lo que han hecho así como la reparación integral.

El secuestro se regula en el Artículo 9, fracción I, de la LGPSDMS, el cual establece que:

Artículo 9. Al que prive de la libertad a otro se le aplicarán:

I. De veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa, si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de:

- a) Obtener, para sí o para un tercero, rescate o cualquier beneficio;
- b) Detener en calidad de rehén a una persona y amenazar con privarla de la vida o con causarle daño, para obligar a sus familiares o a un particular a que realice o deje de realizar un acto cualquiera;
- c) Causar daño o perjuicio a la persona privada de la libertad o a terceros; o
- d) Cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar los delitos de robo o extorsión, priva de la libertad a otro.

Tomando en cuenta el artículo 9, fracción I, inciso a), tenemos que el bien jurídico que se protege, es la libertad personal, en primera instancia y, en segundo plano, el patrimonio de quien pueda verse orillado al pago del rescate o a la entrega o concesión de lo que respresente el beneficio. Sin embargo, se debe tener presente que esa lesión al patrimonio sólo puede darse si el rescate o beneficio exigido se obtiene con posterioridad a la privación ilegal de la libertad, pero nunca antes (Ochoa, 2012, p. 141).

Respecto a los sujetos, el tipo penal prevé la realización de la conducta típica por cualquier persona – sujeto activo genérico – lo mismo que en relación al sujeto pasivo (Plascencia, 2004, p. 70). El sujeto activo del delito es la persona individual que realiza la conducta considerada como delito, en tanto que el pasivo se identifica con el titular del interés jurídico lesionado o puesto en peligro, se llama también víctima u ofendido, y pueden ser, tanto una persona individual, como una persona moral, la sociedad y el Estado.

Por otra parte, el elemento subjetivo de delito se identifica con el propósito de particular de obtener un rescate o cualquier otro beneficio. En cuanto al “rescate” se entiende que ésta hace referencia a un alcance patrimonial, a una solicitud de dinero. En tanto que “cualquier beneficio”, término de naturaleza extensiva, permite la recepción de los supuestos en que la contraprestación exigida a cambio de la liberación de la víctima es de naturaleza distinta a la puramente dineraria.

Es necesario precisar que la solicitud del rescate o beneficio no es necesaria para efectos de la consumación del delito de secuestro, ni tampoco lo es su obtención. De acuerdo con la construcción del tipo penal prevista en el artículo 9, fracción I, no es necesaria ni la petición ni la materialización del propósito, sino sólo que la detención ilegal se realice con esa finalidad específica, lo que trae consigo que la solicitud del rescate o del beneficio patrimonial, sean susceptibles de imputación por separado.

En cuanto a las penas previstas en *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, cabe señalar que el 4 de junio de 2014, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) publicó en el Diario Oficial de la Federación las reformas de diversos artículos esta Ley que duplican las penas estipuladas en la misma previas a la reforma a quienes cometan este delito. Esta reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados con 293 votos a favor, 96 en contra y una abstención, reformas a la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro y al Código Penal Federal, con el objetivo de duplicar las sanciones vigentes para quienes cometan este ilícito y aplicarles hasta 140 años de prisión. Los artículos modificados de la LGPSDMS fueron el 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 1, en tanto que del CPF se reformó el artículo 25.

Entre los cambios se contempla que a quien priva de la libertad a otro para obtener rescate, detenerlo en calidad de rehén, causarle daño o cometer secuestro exprés, se le aplicarán de 40 a 80 años de prisión y de mil a cuatro mil días multa.





Estas penas se agravarán de 50 a 90 años de prisión y de cuatro mil a ocho mil días multa si la privación de la libertad de una persona se realiza en camino público o lugar desprotegido; a quienes la lleven a cabo en grupo de dos o más personas y se realice con violencia se allane el inmueble en el que se encuentre; la víctima sea menor de 18 años o mayor de 60 años de edad, o que sea mujer en estado de gravidez. De 50 a 100 años de prisión y de ocho mil a 16 mil días multa, si en la privación de la libertad los autores son o han sido integrantes de alguna institución de seguridad pública, de procuración o administración de justicia, o de las Fuerzas Armadas, o se ostenten como tales sin serlo.

Asimismo, se dispuso que los autores tengan vínculos de parentesco, amistad, gratitud, confianza o relación laboral con la víctima o persona relacionada con ésta; que en contra de ella se hayan ejercido actos de tortura o violencia sexual; o que durante o después de su cautiverio, muera debido a cualquier alteración de su salud, la consecuencia de la privación de la libertad.

Además, si la víctima de los delitos previstos en la presente ley es privada de la vida por los autores o partícipes de los mismos, se les impondrá una pena de 80 a 140 años de prisión y de 12 mil a 24 mil días de multa. Las modificaciones también plantean que si espontáneamente se libera a la víctima del secuestro dentro de los tres días siguientes al de la privación de la libertad, sin lograr alguno de los propósitos y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito, la pena será de cuatro a 12 años de prisión y de 100 a 300 días multa.

No obstante, si la víctima hubiera sido objeto de alguna lesión, la pena será de 18 a 32 años de prisión y de 600 a mil días multa, así como la colocación de los dispositivos de localización y vigilancia por la autoridad policial hasta por los cinco años posteriores a su liberación. Por otro lado, en caso de que espontáneamente se libere al secuestrado dentro de los primeros 10 días, sin lograr alguno de los propósitos, y sin que se haya presentado alguna de las circunstancias agravantes del delito, la pena de prisión aplicable será de 16 a 30 años y de 500 hasta mil días multa.

Se adiciona el Código Penal Federal, un tercer párrafo al artículo 25 para establecer que el límite máximo de la duración de la pena de privación de la libertad hasta por 60 años, no aplicará para los delitos que sancione la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro. Las penas previstas en la LGPSDMS, antes de la reforma, ya se consideraban excesivas:

Consideramos innecesariamente elevados los rangos de punibilidad dispuestos por el artículo 9 de la Ley General, especialmente porque, si lo que se proponía el legislador era recluir por largos periodos a los sentenciados por el delito de secuestro, el mismo resultado se obtiene si se tiene en cuenta la imputación del acto posterior a la detención ilegal bajo las reglas concursales... Además la previsión de márgenes tan altos de penas privativas de la libertad, invita a pensar en que se tienen, no sólo los suficientes centros penitenciarios al efecto, sino, muy especialmente, los recursos financieros para mantener a esas personas reclusas por tanto tiempo (Ochoa, 2012, p. 53).

La razón de fondo no parece ser otra sino la del efecto puramente preventivo general intimidatorio, que obedece a la creciente escalada en la incidencia de ese delito. Sin embargo, ese recurso ha sido severamente criticado por ser una solución completamente demagógica, especialmente, por ser inoperativa, lo que se evidencia cuando dicha medida no aparece acompañada de otros mecanismos que puedan dotar a esa amenaza de seriedad, pues particularmente, en el delito de secuestro, los índices de impunidad son altísimos. Se considera, además, que los altos márgenes dispuestos para el delito de secuestro comportan un claro riesgo para la vida de la víctima, pues al ser ésta un testigo de cargo seguro, “la amenaza de una pena altísima obliga a hacerla enmudecer” (Jiménez, 2003, p. 148).

La Ley General antisequestro contiene las penas más altas del sistema penal mexicano, las cuales están muy por encima de la dispuesta para el delito de homicidio (con una pena de entre 12 y 24 años de prisión prevista en el artículo 307 del CPF) aún y cuando el tipo penal del delito de secuestro no tutela un valor tan importante como la vida.





Sobre el amplio catálogo de supuestos que permiten la aparición de rangos penales más elevados, se considera que resulta innecesario con la sola finalidad de elvar los rangos de penas que pudieran resultar, pues si se trata de disuadir la realización del delito sólo con la amenaza de la pena, el resultado previsible es nulo ya que el recurso a las penas privativas de libertad de larga duración es un instrumento de probada ineficacia.

A. Perspectiva de teoría de juegos sobre las sanciones impuestas en materia de secuestro

Como se pudo observar en el apartado anterior, normalmente el objeto de las reformas la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro* giran alrededor del incremento de la pena para quien comete secuestros. Las recientes sanciones impuestas en materia de secuestro a nivel nacional incrementaron tras los cambios aprobados por el Congreso de la Unión. Ante este nuevo panorama punitivo resulta importante cuestionar si los cambios realizados modificarán las decisiones de los secuestradores en algún sentido. Claramente la intención del Legislativo es la de disminuir el secuestro toda vez que las nuevas sanciones representan un desincentivo mayor para la comisión de este delito.

La pregunta que plantea esta sección es si mayores penas (tanto monetarias como no monetarias) se traducirán en un nivel menor de delitos, en este caso, de secuestros. Si bien esta pregunta no es nueva en la literatura criminológica y de economía del crimen⁷, en el ONC consideramos prudente renovar esta discusión a fin de reflexionar si las acciones llevadas a cabo en materia de secuestro tienen una justificación teórica sólida.

A fin de llevar este análisis partiremos de un breve recuento histórico⁸ de las perspectivas académicas que han abordado este tema; por un lado el artículo de Gary Becker (1968) basado en la teoría económica tradicional y por otro, el análisis basado en teoría de juegos de George Tsebelis (1989).

También haremos referencia a las implicaciones del riesgo en el diseño de políticas de disuasión del crimen señaladas por Silvia Mendes como crítica a la práctica frecuente de asumir que la certeza del castigo pesa más que la severidad de este, ya que la literatura empírica ha supuesto que los criminales tienden a ser amantes al riesgo como lo demuestra el modelo de Becker. Asimismo, haremos alusión a algunas críticas hechas al modelo de Tsebelis.

Posteriormente, abordaremos a profundidad el modelo propuesto por Rimawan Pradiptyo el cual resuelve las diferencias entre los modelos de Becker y Tsebelis y examina a detalle las implicaciones de aumentar las sanciones así como el rol que juegan las políticas de prevención. Cabe destacar que el modelo en comento está basado en teoría de juegos al igual que el modelo de Tsebelis pero genera resultados diferentes y más actuales. A manera de conclusión, examinaremos las proposiciones de este modelo bajo el contexto mexicano y en particular en lo tocante al delito de secuestro.

I. Dos perspectivas de análisis: Becker y Tsebelis

Uno de los primeros modelos que analizó el comportamiento criminal como resultado de agentes racionales fue propuesto por Gary Becker en 1968 en su artículo llamado "Crime and Punishment: An Economic Approach". En este artículo, el economista estadounidense se concentró en analizar políticas óptimas para combatir los actos ilegales toda vez que el diseño y la aplicación de estas políticas suponen una asignación de recursos públicos que desde una perspectiva netamente normativa debería ser eficiente.

El modelo está basado en el comportamiento maximizador de los delincuentes (utilidad esperada) y de la autoridad que imparte justicia (maximiza una función de bienestar social). La autoridad se encarga de determinar los niveles de castigo y ejecución de la ley (en el modelo estos niveles se vuelven endógenos)

⁷ De acuerdo con Silvia Mendes, académica de la Universidad de Minho en Braga, Portugal, autores como Cesare Beccaria (1764) y Jeremy Bentham (1789) ya argumentaban que la certeza del castigo era más importante que la severidad de este.

⁸ Basado en el artículo de Rimawan Pradiptyo (2007) Does Punishment Matter? A Refinement of the Inspection Game



previo a la comisión de los actos. El modelo propone que la cantidad promedio de delitos está en función de la probabilidad media de que un delincuente sea sancionado, del castigo promedio y de un vector de variables socioeconómicas. Otro factor importante es el perfil de riesgo de los delincuentes pues la efectividad de la política dependerá de si estos son amantes, neutrales o aversos al riesgo.

Cabe señalar que cuando se trata de criminales aversos al riesgo, una política pública encaminada a aumentar la severidad de las sanciones será más efectiva pero si se tratare de criminales amantes al riesgo será mejor priorizar la certeza del castigo sobre la severidad de este. En caso de que los delincuentes sean neutrales tanto la certeza como la severidad son igualmente importantes.

La importancia de este artículo radica en la aplicación de los conocimientos económicos en áreas propiamente distintas de la economía tradicional y en sugerir el uso de esta herramienta para el diseño, aplicación y evaluación de políticas óptimas de disuasión del crimen. Sin embargo, existen otros modelos más recientes que retoman las propuestas y el enfoque de Becker como Polinsky y Shavell, pero también hay otros modelos y argumentos como los de Gordon Tullock quien plantea que debatir acerca de la certeza y la severidad de los castigos no es muy importante.

En términos del diseño y evaluación de política pública, Silvia Mendes señala que en general existe una noción ampliamente aceptada en la literatura empírica que los elementos de la disuasión: probabilidad de arresto, de sentencia y la severidad del castigo, producen efectos diferentes en el costo esperado de castigo⁹. La autora insiste que asignarle pesos distintos a estos elementos puede ser empíricamente artificial y que el riesgo no debe ser contemplado como el único factor para el diseño y aplicación de políticas públicas¹⁰. Por esta razón, la autora defiende la idea de que todos los elementos disuasivos son igualmente importantes (por lo que estaría afirmando que los criminales son neutrales al riesgo) y es necesario que los delincuentes sean efectivamente sancionados¹¹.

Por otro lado, el enfoque de teoría de juegos propuesto por Tsebelis en 1989 en el artículo "The Abuse of Probability in Political Analysis: The Robinson Crusoe Fallacy", a decir de su autor, resulta un mejor acercamiento para analizar el crimen que los modelos sociológicos y económicos tradicionales pues estos son parciales y asumen que al modificar la estructura de incentivos de un agente racional (ya sea aumentando la certeza y/o la severidad del castigo) este modificará sus acciones. No obstante, dados los resultados de teoría de juegos se muestra con facilidad que esto no siempre sucederá.

El juego propuesto por este autor es simultáneo, de 2x2 y los jugadores son la policía y el público (agentes representativos). Tal como Tsebelis especifica la ordinalidad de los pagos, no existe un equilibrio con estrategias puras lo cual implica que una reducción total del número de delitos cometidos no es plausible. Sin embargo, existe un equilibrio con estrategias mixtas lo cual implica que haya probabilidades asociadas a las decisiones tanto de la policía como del público.

El autor señala que si se pretende aumentar las sanciones, es decir, modificar los pagos del público esto no reducirá la probabilidad con que se cometan delitos pero si disminuirá la probabilidad con que se ejecute la ley. De acuerdo con Pradiptyo, autores como Hirshleifer y Rasmusen llamaron a estos resultados el PIP (Payoff Irrelevance Proposition) o la proposición de la irrelevancia de los pagos. También, se señala que estos resultados son robustos incluso cuando se alteran algunas condiciones como la cantidad de jugadores, información imperfecta, si el juego es secuencial o incluso cuando los jugadores no son estratégicamente sofisticados.

Pese a la gran aceptación del uso de teoría de juegos como herramienta de análisis y de la estructura general del modelo, este también ha sido objeto de fuertes críticas pues sus proposiciones son un tanto controversiales, ya que apunta a que mayores castigos nunca reducirán la cantidad de delitos cometidos.

⁹ La literatura empírica normalmente asume que los delincuentes son amantes al riesgo por lo que la mejor opción de política implica asignar más recursos a las autoridades encargadas de arrestar y condenar al secuestrador.

¹⁰ La autora señala que el riesgo al ser un elemento conductual es difícil realizar estudios a nivel agregado que lo incorporen adecuadamente.

¹¹ En otras palabras, que los delincuentes sean atrapados, sentenciados y que cumplan con las penas impuestas.



Las críticas han señalado que esto se cumple bajo condiciones muy específicas y que si el juego se extendiera a más personas o si la autoridad moviera primero, las afirmaciones de Tsebelis no se sostienen.

Bajo la óptica de Pradiptyo el modelo no resulta erróneo pero es necesario que el juego recree con más detalle el fenómeno que desea representar a fin de brindar mejores conclusiones. Por esta razón, este autor destaca y resuelve las diferencias que hacen incomparables los modelos de Becker y Tsebelis como los jugadores y sus roles, la endogeneidad del castigo, la secuencia del juego y la función objetivo, en este sentido, el autor une ambos modelos y propone el suyo.

II. Revisión del artículo: **Does Punishment Matter? A Refinement of the Inspection Game¹² (2007) de Rimawan Pradiptyo**

Este autor modela el fenómeno criminológico a través de un juego 2x2, de una sola etapa, jugado por agentes representativos: el público y la autoridad. Se asume lo siguiente:

- La autoridad que ejecuta las leyes es una institución que forma parte de una organización mayor (en el modelo de Becker se le denomina la autoridad de justicia criminal o AJC). La AJC financia al que ejecuta las leyes y posee la autoridad de elegir el nivel de castigo. A su vez, los que ejecutan se encargan de atrapar, arrestar y sentenciar a los delincuentes.
- En este sentido, la relación entre ambas autoridades se rige como en un contrato agente-principal. El principal en este caso es la AJC y el agente es la que ejecuta las leyes. En este caso, el principal fija las metas de ejecución de la ley al agente.
- Idealmente la interacción que se pretende modelar se haría mediante un juego repetido en razón de que los criminales no solo están expuestos al castigo directo derivado de la cárcel o las multas pecuniarias sino que el castigo indirecto proviene de la eventual reducción de la riqueza a causa de la pérdida de reputación y oportunidades. Como se desea plantear un juego de una etapa es necesario incluir en el pago los efectos en la reputación.
- En general, los objetivos de las sentencias son de: disuasión general como una señal dirigida a criminales potenciales para que no cometan delitos, disuasión específica para que los criminales que haya cumplido su sentencia no reincidan, castigo, rehabilitación, incapacitación y restitución.
- A diferencia del modelo de Tsebelis, la composición de los pagos se desagrega en distintos conceptos que brindan mayor profundidad analítica.

¹² ¿El castigo importa? Mejoras al juego de la inspección.

¹³ Se procuró reducir la notación y los detalles matemáticos para facilitar la comprensión. Si el lector se encuentra deseoso por conocer estos detalles, refiérase al artículo en comento.



A continuación se presenta el juego con una breve explicación y también, un resumen de las proposiciones de este autor al introducir algunos cambios.

La matriz de pagos del juego más básico es la siguiente¹³:

Público/Autoridad	Ejecutar la ley	No ejecutar la ley
Cometer delitos	$U_O - U_D, B_E - C_E - C_S$	$U_O + U_r, O$
No cometer delitos	$U_R, B_R - C_E$	U_R, B_R

Donde

U_O = Utilidad inmediata que resulta de cometer un delito,

U_D = Desutilidad resultante del castigo directo ya sea tiempo en la cárcel y/o multas,

U_R = Efectos positivos reputacionales para los individuos que no fueron convictos,

B_E = Beneficios de ejecutar la ley,

B_R = Beneficios reputacionales al lograr los objetivos de la AJC,

C_E = Costos de ejecución de la ley (investigación y asignación de policías),

C_S = Costos de las sanciones (costos penitenciarios y de búsqueda para pago de multas)

Aquellos individuos que decidan cometer delitos recibirán la utilidad inmediata que resulta de este menos la desutilidad de servir el castigo directo si la autoridad logra ejecutar la ley y recibirá la misma utilidad inmediata más los efectos positivos al conservar la reputación cuando la autoridad no logre ejecutar la ley. Si deciden no cometer delitos reciben únicamente los efectos de reputación.

Desde la perspectiva de la autoridad, esta recibirá como pago los beneficios de ejecutar la ley menos los costos de ejecución y de sanción solamente cuando los individuos cometan delitos, pero la autoridad recibirá los beneficios de reputación menos los costos de ejecución si logra disuadir el delito. Si la autoridad decide no ejecutar la ley, los beneficios cuando se cometen delitos son cero y cuando no los cometen equivalen a los beneficios de reputación tras lograr disuadir a los individuos.

Al igual que el modelo de Tsebelis no existe un equilibrio con estrategias puras pero si con estrategias mixtas de tal forma que la interpretación de este juego conlleva un elemento probabilístico importante. En este sentido, el equilibrio está dado por p^* , $q^* \in (0,1)$ donde p^* es la probabilidad con que un individuo comete un delito y q^* es la probabilidad con que la autoridad ejecuta la ley. A continuación presentamos un cuadro de resumen de las proposiciones de Pradiptyo:



POSICIÓN 1

$$U_D \geq q(U_D + U_R)$$

$$pB_E \geq C_E + pC_S$$

Equilibrio

$$p^* = \frac{C_E}{B_E - C_S}$$

$$q^* = \frac{U_O}{U_D + U_R}$$

Donde $p^*, q^* \in (0,1)$

Esto se cumplirá siempre que:

$$B_E > C_E + C_S \text{ y que } U_D + U_R > U_O$$

1. Un individuo cometerá un delito si la utilidad de hacerlo domina la utilidad esperada de cumplir con el castigo y las pérdidas de reputación.

2. La ley se ejecutará si los beneficios esperados de hacerlo dominan los costos esperados de la aplicación de las sentencias.

3. En equilibrio, la probabilidad de cometer delitos presenta una correlación positiva con los costos de ejecución de la ley y una correlación negativa con la diferencia entre los beneficios de ejecutar la ley y los costos de las sanciones.

4. En equilibrio, la probabilidad de ejecutar la ley presenta una correlación positiva con la utilidad inmediata obtenida de la comisión del delito y una correlación negativa con la desutilidad de cumplir la sanción y los efectos de reputación.

POSICIÓN 2

Equilibrio

$$p^{**} = \frac{C_E}{B_E^* - C_S^*}$$

$$q^{**} = \frac{U_O}{U'_D + U'_R}$$

Donde $B_E^* > B_E$ y $C_S^* > C_S$

de tal forma que

$$B_E^* - C_S^* > B_E - C_S$$

También considerese:

$$U'_D > U_D \text{ y } U'_R > U_R$$

Un incremento de la severidad del castigo reduce la probabilidad de ejecución de la ley y de la comisión de delitos si y solo si los beneficios netos de ejecutar la nueva política superan a los de la anterior.

POSICIÓN 3

Equilibrio

$$p^{***} = \frac{C_E}{B_E^* - C_S^*}$$

$$q^{***} = \frac{U'_O}{U'_D + U'_R}$$

Donde $B_E^* > B_E$ y $C_S^* > C_S$

$$U'_O > U_O, U'_D > U_D \text{ y } U'_R > U_R$$

También se debe considerar lo siguiente si $q^{***} \geq q^*$:

$$\Delta U_O \geq \Delta U_R + \Delta U_D$$

Un incremento de la severidad del castigo puede aumentar la probabilidad de ejecución de la ley si la política aumenta la utilidad inmediata que reciben los individuos al delinquir y el cambio en la utilidad de cometer un delito domina los cambios en la desutilidad de cumplir la sanción.

POSICIÓN 4

Equilibrio

$$p^{***} = \frac{C_E}{B_E - C_S + C_P}$$

$$q^{***} = \frac{U'_O}{U_D + U_R + T_R}$$

Donde T_R son transferencias pagadas a aquellos que no han sido convictos y es el valor total de todas las transferencias hechas a individuos, es decir, es el costo de la iniciativa de prevención.

La implementación de políticas de prevención reduce las probabilidades de cometer delitos y de ejecución de la ley.



La importancia de este artículo en la discusión que compete a este estudio es que se debe considerar la proposición 2 y 3 tras los cambios realizados a la legislación pues estos evalúan políticas de aumento de las sanciones. El autor entiende que aumentar la severidad del castigo se puede llevar a cabo mediante una o varias de las siguientes opciones:

Aumentar la desutilidad de cumplir las sentencias de la corte lo cual puede hacerse aumentando la duración del encarcelamiento o al aumentar las multas impuestas a los delincuentes.

Aumentar la pérdida de los efectos de reputación ya sea restringiendo más las actividades que desarrollarán una vez que salgan de prisión.

Una combinación de ambas

Dado que los cambios contemplados en la ley solo comprenden un aumento de la duración del encarcelamiento, en principio corresponde analizar las implicaciones de la proposición 2. Esta sugeriría que la probabilidad de ejecución de la ley disminuiría (una q menor toda vez que la desutilidad por cumplir el castigo es mayor) por lo que esperaríamos una menor eficiencia de la autoridad. Por otro lado, observaríamos disuasión del delito (menor probabilidad de cometer delitos) si y solo si los beneficios netos de esta política exceden a los de la política anterior.

En este sentido, es importante considerar los costos de la sanción en términos del sistema penitenciario actual versus los beneficios de la aplicación de la nueva disposición. También recordemos que recientemente Chihuahua decidió implementar un modelo penitenciario en el cual separan a secuestradores y extorsionadores del resto de los reos y endurecen las normas internas, además recientemente autoridades del orden federal han instado por replicar este modelo penitenciario en Michoacán. Resulta importante considerar los costos adicionales que se generan por este tipo de iniciativas y si en realidad, los beneficios netos asociados a periodos de encarcelamiento mayores serán mayores que los beneficios netos de las políticas anteriores.

Un argumento a considerar es que si los castigos se endurecen, el costo esperado de sanción se eleva por lo que se podría esperar que el monto de los rescates suba¹⁴. En caso de que esto ocurra, la proposición 3 aplicará si se satisface la condición de que el cambio en la utilidad de cometer un delito domina los cambios derivados del endurecimiento del castigo. Si esto sucede, la probabilidad de ejecución de la ley aumentará. Bajo esta perspectiva, los resultados e implicaciones de la propuesta del autor sugieren que los cambios realizados a la legislación en materia de secuestro no tienen consecuencias obvias y sencillas (desde la óptica de teoría de juegos) tal como se ha sugerido con anterioridad en ámbitos menos académicos. Por esta razón, resulta oportuno considerar opciones de políticas encaminadas a la prevención (en paralelo a una sana discusión de las sanciones óptimas por el delito de secuestro) pues sus resultados son menos ambiguos tal como señala la proposición 4¹⁵

¹⁴ En el ejemplo de Pradipto se menciona el endurecimiento de las sanciones al tráfico de drogas el cual tendería a elevar el precio de venta de la droga lo que podría repercutir en un incremento de las ganancias. Por otro lado, el autor menciona que existiría una tendencia a admirar (de parte de otros compañeros) a un delincuente o delincuentes que cometen crímenes más graves o con castigos mayores.

¹⁵ Si bien la política de prevención discutida en el juego solo es una transferencia, el efecto es el que importa por lo que resulta prioritario definir estrategias de prevención que sean costo-eficientes y que brinden los resultados descritos en el análisis en comento.



¿Qué dice la **teoría de juegos** acerca
del **aumento** de las **penas**
por secuestro?

2. Creación de la Coordinación Nacional Antisecuestros

El pasado 29 de enero de 2014 se publicó el *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional Antisecuestro* en el Diario Oficial de la Federación. Esta Coordinación surge de la exigencia de resultados por parte de la sociedad civil ante los históricos índices de secuestros en 2013 y porque muchas entidades no habían cumplido con el compromiso de crear sus UECS. Con la finalidad analizar el papel de esta Coordinación, presentamos las facultades que debe desarrollar en colaboración con las autoridades federales, estatales y municipales.

Tabla 23. Facultades del Coordinador Nacional Antisecuestro

- | | |
|-------|--|
| I. | Promover la integración y funcionamiento de un sistema único de información criminal en una plataforma tecnológica e informática que propicie mayor efectividad de las acciones de prevención, investigación, sanción y erradicación del delito de secuestro; |
| II. | Promover esquemas de colaboración entre las autoridades y la sociedad civil para el eficiente ejercicio de las atribuciones de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia en la investigación y persecución del delito de secuestro; |
| III. | Promover esquemas de intercambio de mejores prácticas para la eficiente operación de la estrategia nacional para combatir el delito de secuestro; |
| IV. | Integrar informes sobre los avances en el cumplimiento de la estrategia nacional para combatir el delito de secuestro, para su presentación al Consejo Nacional de Seguridad Pública, por los conductos institucionales correspondientes; |
| V. | Solicitar informes a las autoridades respecto del establecimiento y operación de las unidades antisecuestro, así como analizar la información respectiva y formular las recomendaciones que estime pertinentes; |
| VI. | Desarrollar y ejecutar programas de verificación y supervisión de la operación de las unidades antisecuestro para evaluar el cumplimiento de la estrategia nacional para combatir el delito de secuestro; |
| VII. | Integrar informes sobre el resultado de los programas de verificación y supervisión a que se refiere la fracción anterior, para su presentación al Consejo Nacional de Seguridad Pública por los conductos institucionales correspondientes, así como al Comité previsto en el artículo Sexto del presente Decreto; |
| VIII. | Impulsar el fortalecimiento de las unidades antisecuestro, con base en la evaluación de sus capacidades presupuestarias, materiales, tecnológicas y humanas para una eficiente operación de las políticas de prevención, investigación, sanción y erradicación del delito de secuestro; |
| IX. | Promover la revisión y actualización de protocolos sobre las actuaciones ministerial, pericial y policial para una eficiente prevención, investigación y sanción del delito de secuestro; |
| X. | Coadyuvar en el desarrollo de campañas de prevención a través del Centro Nacional de Prevención y Participación Ciudadana del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en términos del artículo 21 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, |
| XI. | Diseñar e impulsar campañas de orientación y denuncia del delito de secuestro, en coordinación con autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, así como con concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones; |
| XII. | Evaluar las políticas y estrategias para la prevención, investigación, sanción y erradicación del delito de secuestro, así como promover su cumplimiento por parte de las instituciones; |
| XIII. | Coordinar el Comité Especial de Seguimiento y Evaluación de las acciones para prevenir, investigar, sancionar y erradicar el delito de secuestro; |
| XIV. | Celebrar convenios y acuerdos de coordinación, colaboración o concertación con las autoridades y sociedad civil para el cumplimiento de sus funciones; |
| XV. | Emitir , conforme a las disposiciones aplicables, los instrumentos jurídicos y administrativos necesarios para el debido ejercicio de las funciones del personal que tenga adscrito; |
| XVI. | Asesorar sobre la adopción e implementación de acciones enfocadas al cumplimiento de los objetivos de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro. |

Fuente: Diario Oficial de la Federación





Sobre la creación de esta Coordinación se han dado a conocer diversos argumentos críticos, en función del origen y alcance que pueden llegar a tener sus acciones para fortalecer las capacidades institucionales de la federación y de las entidades federativas. En primera instancia, reconocemos que exista una figura central que sea la encargada de coordinar de los diversos micro-esfuerzos que se están llevando a cabo en las entidades federativas, con el objetivo de articularlos y generar un macro-esfuerzo. Las principales fortalezas que fueron identificadas por los entrevistados fueron las siguientes:

- 1) Articulación con organizaciones de la sociedad civil desde su propia conformación.
- 2) Constituye una red horizontal para la atención del secuestro.

Algunas de las debilidades identificadas radican en el tipo de acciones establecidas desde su decreto pues consisten exclusivamente en funciones de control, promoción y monitoreo; de tal manera que de acuerdo con la opinión de uno de los especialistas entrevistados no se logra identificar qué va a hacer porque no se esclarece ni se ha dado a conocer cómo se van a llevar a la práctica. A modo de ejemplo comentó que es igual a cuando te dicen "Vamos a redoblar esfuerzos...sí, pero cómo" o "Vamos a coordinar...sí, pero cómo". Un ejemplo, sobre esta cuestión puede apreciarse en su octava facultad en la cual se establece que fortalecerá a las UECS con base en la evaluación de sus capacidades presupuestarias, materiales, tecnológicas y humanas. Sin embargo, optar por evaluar a las UECS en función de dichas capacidades, realmente ese ejercicio no nos hablaría de su eficiencia ni de cómo llevan los asuntos correspondientes de una víctima, que es realmente lo fundamental. Al respecto, el especialista entrevistado señaló lo siguiente:

"Si tú quieres evaluar a una unidad diciendo tienen 4 escritorios, 5 puertas, 6 apagadores, 10 focos, pues van a sacar diez. Pero si tú los quieres evaluar en cuanto a lo que pasó con un asunto, entonces te vas a dar cuenta que no pasa nada. A la víctima del delito, a la víctima secuestrada después de que hace sus declaraciones y pasan dos años sin que agarren a nadie, no vuelves a tener una sola llamada donde te digan "mire no hemos encontrado a nadie, pero hemos estado realizando estas cosas".

Especialista

Es oportuno señalar que una de las áreas de oportunidad más importantes de la Coordinación tiene que ver con la estructura de incentivos que supone su creación en el ámbito de las instituciones de seguridad vigentes en el país. Bajo esta perspectiva, el cuestionamiento sobre cómo va a garantizar que las demás instituciones de seguridad y procuración de justicia que participan en la persecución del secuestro alineen sus objetivos con aquellos de la Coordinación, es decir, si esta promueve una estrategia que no beneficie a una institución no se puede tener la certeza de que aquello que proponga la Coordinación se cumpla.

Reconocemos el esfuerzo que ha llevado a cabo hasta el momento la Coordinación Nacional Antisecuestros. Sin embargo, si queremos conseguir resultados permanentes que no dependan de la voluntad de quien encabece este órgano administrativo consideramos que es necesario fortalecer el marco normativo correspondiente con la finalidad de que tenga mayor incidencia en la construcción y evaluación de capacidades de las autoridades estatales.

3. Creación de las Unidades Especializadas en Combate al Secuestro (UECS)

Como se puede observar en el ANS JL uno de los pilares propuestos para controlar el secuestro fue la creación e implementación de las UECS en las entidades federativas. El funcionamiento eficiente de estas unidades ha sido un tema delicado desde la administración del ex presidente Fox. Ello se debe a que han transcurrido diversos intentos para ponerlas en funcionamiento sin que hayan llegado a tener éxito en muchas ocasiones. Debido a ello, surge la propia Coordinación Nacional Antisecuestro para tratar de articular esfuerzos para que comiencen a funcionar las UECS en cada entidad federativa.





Para identificar el estatus que guardan las UECS, de manera general, llevamos a cabo un proceso para seleccionar aquellas que sería conveniente visitar para los objetivos que persigue este estudio. Ello se planteó en el marco de esta investigación para identificar las fortalezas y áreas de oportunidad existentes en cada una de ellas. Al respecto, cabe destacar que en el caso de Nuevo León, Veracruz, Guerrero, Michoacán y el Estado de México no dieron respuesta a nuestra solicitud a pesar de haber establecido contacto en diversas ocasiones, ya sea vía telefónica o electrónica. Aunado a ello, debemos mencionar que intentamos contactar a la Fiscalía de Morelos con los mismos fines, sin embargo, no fue posible establecer contacto vía telefónica.

De acuerdo con el ejercicio de observación realizado en las UECS fue posible identificar que no cuentan con los mismos esquemas de trabajo ni de organización, capacitación, protocolos, infraestructura, insumos, niveles salariales, entre otros. Ello significa que las UECS no operan bajo los mismos parámetros ni con las mismas capacidades humanas, lo cual lamentablemente significa que el acceso que la víctima puede tener a la justicia dependerá de la entidad federativa en la que viva o bien en la que haya sucedido el delito.

Lo anterior significa que el trato que tienen las víctimas al presentar la denuncia del secuestro y darle seguimiento a sus casos es diferenciado. Respecto a lo señalado, consideramos que es necesario que de la misma manera que se está acordando homologar salarios; se comiencen a desarrollar las acciones necesarias para diseñar e implementar programas homologados para víctimas de secuestro que estén ligados a la investigación criminal de los casos.

Aunado a ello, identificamos que el desarrollo y construcción de infraestructura de las UECS depende directamente de la voluntad de los titulares de las procuradurías o fiscalías estatales. Bajo esta perspectiva, es necesario que se desarrollen los mecanismos que le permitan tener completo control sobre los recursos, puesto que ha habido casos en los cuales las UECS a veces tienen una semana o dos los aparatos que se van a usar contra el secuestro pero terminando ese lapso de tiempo se utilizan en las áreas de investigación de robos u homicidios. Sin embargo, no debemos perder de vista que uno de los factores más importantes son las capacidades del personal que integra estas instituciones. Al respecto, uno de los especialistas entrevistados que ha tenido contacto con personal de las UECS señaló que quienes las integran son:

“Son héroes que están metiéndose en temas muy sensibles, que tienen en sus manos la responsabilidad de una vida. Durante un proceso de secuestro, un palabra mal dicha, una decisión mal tomada le cuesta la vida a la víctima [...] Veo que hay unos que son unos verdaderos héroes pero sin preparación y sin experiencia, si las cosas les salen bien es porque tienen mucho sentido común, mucho juicio pero no mucha experiencia [...] solamente aprendes a hacer las cosas bien con casos prácticos, no leyendo libros ni viendo videos. Entonces sí te puedo decir que hay gente muy buena que son los verdaderos héroes pero que les ha tocado aprender con dolor, solos, sin recursos; hay otros que han aprendido muy bien con muchos recursos y hay otros que definitivamente están ahí porque su jefe los puso, pero no tienen experiencia ni recursos”.

Especialista

Sabemos que se cuenta con un esquema general con las áreas mínimas que deben integrar las UECS, entre las cuales se encuentran el área de análisis, de inteligencia, de negociación, táctica, de atención a víctimas, con peritos especializados, con policía especializada, entre otras. Creemos que este esfuerzo por generar bases generales comunes debe ser aprovechado para el diseño de una plataforma básica para la construcción de capacidades del personal de las UECS.







**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

Administración
de justicia:
un ejercicio
de transparencia
y estadística
judicial

CAPÍTULO

5



CAPÍTULO 5 ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: UN EJERCICIO DE TRANSPARENCIA Y ESTADÍSTICA JUDICIAL

En el ONC consideramos que es importante investigar la delincuencia, en particular, el secuestro a partir de estadísticas alternativas a los registros del SESNSP. Ello se debe a que para que sea administrada la justicia en estos casos, las víctimas tuvieron que presentarse ante distintas ventanillas institucionales desde que interpuso su denuncia ante la procuraduría correspondiente. Si recordamos algunas de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) podremos apreciar que en muchas ocasiones dar inicio a este proceso implica poner en riesgo la vida de la víctima. Debido a la naturaleza de este asunto, el que tenga buen cauce y culmine en la sentencia condenatoria de los secuestradores acorde con el debido proceso es fundamental.

En este sentido, nos dimos a la tarea de hacer una breve revisión de la estadística judicial del INEGI correspondiente a 2012 así como solicitudes de información pública a los juzgados y tribunales de las entidades federativas. En primer lugar, cabe señalar que los objetos de análisis de este capítulo (en lo referente a las estadísticas judiciales) son los procesados y los sentenciados. Estos datos hacen referencia al proceso judicial por lo que debemos reparar en que reflejan en cierto modo el desempeño de las autoridades judiciales y nos hablan acerca de variables clave como la edad de los delincuentes, la naturaleza de las sanciones, la situación jurídica, entre otros. En segundo término, el ejercicio de transparencia presenta una valoración de la calidad de la información pública con que se cuenta en los juzgados y tribunales con fines estadísticos.

La estructura de este capítulo es la siguiente: primero se presentan algunas estadísticas judiciales descriptivas de los procesados y sentenciados en 2012 bajo el sistema de justicia tradicional o inquisitivo, y por último, presentamos los resultados de un ejercicio de transparencia derivado de solicitudes de información hechas a los tribunales de las entidades en lo referente a los asuntos iniciados por secuestro entre 2012 y 2013, la duración promedio de los juicios, las penas impuestas y las sentencias condenatorias durante el periodo indicado.

1. ESTADÍSTICA JUDICIAL DE LOS PROCESADOS Y SENTENCIADOS BAJO EL SISTEMA DE JUSTICIA TRADICIONAL O INQUISITIVO 2012

En primer lugar, se denota el número de procesados y sentenciados en juzgados de primera instancia en 2012 por sexo en la tabla siguiente. Se observa que en lo referente al secuestro la participación de las mujeres es más bien limitada pues solo ocupan el 13.8 y 12.1% del total de procesados y sentenciados respectivamente.

Esta característica coincide con lo señalado por uno de nuestro entrevistados que refirió que aproximadamente el 90% de los secuestros en América Latina eran cometidos por hombres y que en el caso de las mujeres, si estas cometían dicha conducta se debía a que sus parejas estaban involucrados en este tipo de asuntos ilícitos.

Tabla 24. Procesados y sentenciados en juzgados de primera instancia en 2012 por sexo

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
PROCESADOS	1413	227	1640
SENTENCIADOS	888	122	1010

En segundo lugar, examinamos la evidencia por entidad federativa y los resultados muestran que la entidad con más procesados en 2012 fue el Distrito Federal al reunir 289 que en términos proporcionales equivale al 17.6%. Otras entidades con una gran cantidad de procesados en 2012 son: Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Puebla. En conjunto estas entidades (además del D.F.) acumularon el 52.5% del total de procesados. Por otro lado, en términos de los sentenciados volvemos a encontrar que el Distrito Federal es la entidad con mayor número de sentenciados al registrar 185 que en términos proporcionales equivale



al 18.3%. Otras entidades con una gran cantidad de sentenciados son: Estado de México, Jalisco, Guanajuato y Guerrero. En conjunto, estas entidades acumularon el 47.9% del total de sentenciados.

Cabe destacar que entidades como Morelos, Michoacán, Tamaulipas o Tabasco se encuentran por debajo de la media nacional (49.6). Asimismo, considerando a los sentenciados, entidades como Veracruz, Tabasco, Morelos y Tamaulipas se encuentran debajo de la media nacional (30.6) pese a que reportan un grave problema de secuestro.

Tabla 25. Procesados y sentenciados en juzgados de primera instancia en 2012 por entidades federativas

ENTIDAD FEDERATIVA	PROCESADOS	SENTENCIADOS
Aguascalientes	1	10
Baja California	10	46
Baja California Sur	0	0
Campeche	9	4
Chiapas	10	12
Chihuahua	52	40
Coahuila	27	23
Colima	8	13
Distrito Federal	289	185
Durango	50	2
Guanajuato	35	51
Guerrero	61	48
Hidalgo	50	39
Jalisco	124	81
Estado de México	233	119
Michoacán	44	39
Morelos	45	27
Nayarit	61	7
Nuevo León	112	40
Oaxaca	42	21
Puebla	103	15
Querétaro	29	5
Quintana Roo	11	10
San Luis Potosí	17	9
Sinaloa	74	45
Sonora	3	27
Tabasco	11	27
Tamaulipas	21	30
Tlaxcala	12	5
Veracruz	83	10
Yucatán	0	0
Zacatecas	12	17
No especificado	1	3
TOTAL	1 640	1 010

Fuente: Elaboración del ONC a partir de las estadísticas judiciales del INEGI

A pesar de que en dichas estadísticas están consideradas tanto las sentencias absolutorias como condenatorias, consideramos que dicha cifra es un indicador importante que nos da cuenta no solo de la debilidad de las instituciones de seguridad pública sino de administración de justicia.

Bajo esta perspectiva, consideramos que vale señalar que de acuerdo con la mayor parte de los entrevistados uno de los elementos más importantes para disuadir la comisión de este tipo de conductas delictivas es la administración imparcial de la justicia. En este sentido una de las principales críticas vertidas fue la siguiente:

“En el tema de administración de justicia te ven como un expediente más, como un número más y es muy difícil”

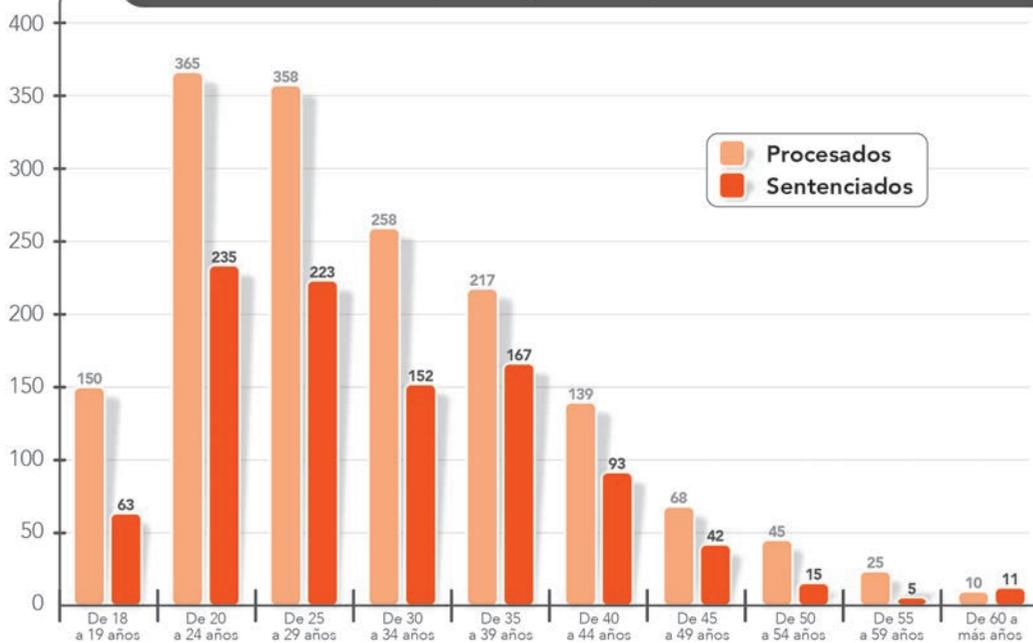
Especialista

Este comentario refleja una fuerte problemática que deben padecer y sortear las víctimas de secuestro que llevaron su caso a las instancias judiciales, la cual podemos decir que consiste en que los casos no se atienden con la celeridad ni cuidados necesarios, demeritando así el acceso de la víctima a la justicia. Por lo tanto, para que un asunto sea resuelto se requiere de la presión constante por parte de la víctima. Lamentablemente no debemos olvidar que los tribunales y el cuerpo institucional de administración de justicia ha permanecido prácticamente estático ante la crisis de seguridad, pues lo más que se ha logrado conseguir y, aún ello no es una realidad, es el cambio de paradigma de la justicia a partir de la reforma penal.

Si consideramos la estructura de edad de los procesados y sentenciados por secuestro en 2012, tenemos que las distribuciones presentan más observaciones en la cola izquierda, es decir, son en su mayoría individuos jóvenes. Bajo esta perspectiva, se descubre una arista importante de este delito pues en su mayoría se procesa y sentencia a individuos en la etapa más productiva de sus vidas.



Gráfica 35. Estructura de los procesados y sentenciados por el delito de secuestro en 2012



Fuente: Elaboración del ONC a partir de las estadísticas judiciales del INEGI

Cabe resaltar que de los 1 010 sentenciados en juzgados de primera instancia solamente 120 recibieron sentencia absolutoria lo cual implica que la probabilidad de recibir una sentencia condenatoria es relativamente alta. Las sanciones impuestas a los 887 sentenciados en condenatoria en 2012 son las siguientes:

Tabla 26. Sanciones impuestas a 887 sentenciados en condenatoria en 2012

SANCIÓN IMPUESTA	NÚMERO DE SENTENCIADOS
PRISIÓN	61
PRISIÓN Y REPARACIÓN DEL DAÑO	45
PRISIÓN Y MULTA	541
REPARACIÓN DEL DAÑO Y MULTA	1
PRISIÓN, MULTA Y REPARACIÓN DEL DAÑO	329

Fuente: Elaboración del ONC a partir de las estadísticas judiciales del INEGI

Se aprecia que buena parte de los jueces optaron por imponer una combinación de sanciones ya sea prisión y multa o las tres sanciones de manera simultánea. En general, si examinamos la duración y los montos de estos se tiene que tanto la duración del encarcelamiento excede la de los 17 años y que el monto de la reparación del daño y de las multas son superiores a los 5 001 pesos de acuerdo con la estadística judicial. Por ende, las sanciones impuestas son elevadas cuando la sentencia es condenatoria lo cual coincide con la gravedad del delito en cuestión.

En perspectiva, un diagnóstico rápido derivado de estos resultados indica que entre 2011 y 2012 se registraron 2 850 averiguaciones previas iniciadas a nivel nacional de acuerdo con los registros del SESNSP, de manera paralela 1 640 presuntos delincuentes fueron procesados en 2012, 887 individuos recibieron sentencia condenatoria y las sanciones que les fueron impuestas estuvieron compuestas en su mayoría por una mezcla de prisión y/o multas y/o reparación del daño. Lo anterior sugiere que el secuestro se está castigando de manera severa con cierto grado de certeza pero que tal mezcla no parece incidir de manera contundente en la reducción del comportamiento delictivo.



2. SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA

A. Acceso a la información y transparencia

Con el objetivo de obtener información más reciente y muchos más directa en torno a la impartición de justicia, realizamos solicitudes de transparencia a los tribunales y juzgados competentes de las entidades federativas. La información que solicitamos se refiere a la cantidad de asuntos iniciados por el delito de secuestro entre 2012 y 2013 según su estatus, la duración promedio de los juicios, la cantidad de sentencias condenatorias y las penas impuestas en las sentencias de cada juicio. Contar con esta estadística es de suma relevancia dado que nos permite tener un acercamiento con la efectividad en la cadena de justicia para imponer la sanción correspondiente.

En primer lugar, debemos resaltar la gran heterogeneidad de las respuestas tanto en términos numéricos como en la forma de brindar la información. Por ejemplo, la respuesta de Tlaxcala difiere mucho de las respuestas de Tamaulipas o Chiapas porque la respuesta de la primera tiene tintes narrativos pues se proporcionó una especie de recuento de cada caso reportado por lo que los datos proporcionados no resultan fáciles de procesar con fines estadísticos, mientras que las respuestas de las otras entidades fueron muy precisas y contestaron clara y sucintamente lo que se solicitó. También, al momento de calcular la duración de los juicios hubo algunos problemas en entidades como Chihuahua donde solo se brindaba el año de inicio y término del juicio o Morelos donde solo algunos juzgados reportaron la fecha de inicio y término lo cual obstaculiza el análisis.

En segundo lugar, otro detalle importante que se detectó fue que los parámetros solicitados no se procesan para efectos estadísticos por lo que las autoridades no tienen forma de dar a conocer estos datos porque no se tiene mandado integrarlo a la evidencia estadística del tribunal. Quizá esto se deba a la dificultad intrínseca de los procesos de justicia penal en materia de secuestro o bien que no se perciba la utilidad de contar con esta información en las plataformas estadísticas de los juzgados y tribunales. En este tenor, también resulta oportuno señalar que hay variantes de esta situación pero que nos remiten a las mismas causas por ejemplo, se aduce que la información es inexistente, no hay datos o no está desglosada como se solicita.

Adicionalmente, en las entidades federativas donde ya se aplica el sistema de justicia acusatorio o en otros donde el procedimiento es abreviado se aclaró qué estadísticas corresponden a cada sistema.

En el siguiente cuadro se muestra un resumen de las dificultades u obstáculos identificados asociados a las respuestas:

PREGUNTAS	PROBLEMAS IDENTIFICADOS
Asuntos iniciados en 2012 y 2013 según su estatus	<ul style="list-style-type: none"> El estatus de los asuntos o causas penales iniciadas es muy diverso, algunos reportaron aquellas con sentencia condenatoria o absolutoria, otras se refirieron al estatus interno como si se encuentra en archivo o en archivo definitivo, también si se encuentra en instrucción, pre instrucción, en ejecución, activos, concluidos, con auto de libertad, en trámite, suspendidos, en apelación, en prescripción o en periodo de conclusiones. En cuanto a la temporalidad de los datos algunas autoridades agregaron la información de 2012 y 2013 mientras que otros la entregaron desglosados por juzgados y por año.
Duración de los juicios	<ul style="list-style-type: none"> La información solicitada no se procesa para efectos estadísticos ya sea porque no se cuenta con el dato, no está desglosado como se pide o bien es variable. No se registra la prosecución del expediente en cuanto a la etapa en que se encuentra. En casos especiales se otorgó la duración de cada juicio, no obstante, en entidades con muchos juicios o con más desagregación (por individuo) procesar con fines estadísticos este dato resulta arduo.
Penas impuestas	<ul style="list-style-type: none"> La información solicitada no se procesa para efectos estadísticos ya sea porque no hay datos o no está desglosado como se pide.
Sentencias condenatorias	<ul style="list-style-type: none"> En cuanto a la temporalidad de los datos algunas autoridades agregaron la información de 2012 y 2013 mientras que otros la entregaron desglosados por año.





B. Estudios de caso

Como señalamos al inicio de esta sección, somos conscientes de la importancia que tienen las estadísticas judiciales para analizar de manera más integral la delincuencia. Ello se debe a que a partir de ella se puede tratar de observar si la impartición de justicia tiene algún efecto en los índices de secuestros que se registran en las entidades federativas, es decir, si la administración de justicia está generando un efecto disuasorio en esta materia. Con esta finalidad, a continuación abordaremos la situación por la cual atraviesan las cinco entidades federativas que tienen la mayor cantidad de secuestros acorde con las cifras del SESNSP: Morelos, Tamaulipas, Guerrero, Michoacán y Tabasco. Para ello, presentaremos la información tal cual nos fue proporcionada por las autoridades con el objetivo de que se aprecie la diversidad de criterios adoptados por las instituciones en materia de transparencia y acceso a la información.

I. Morelos

Primer Distrito Judicial				Segundo Distrito Judicial			
a) Número de juicios iniciados y su estado				a) Número de juicios iniciados y su estado: 93 JUICIOS ORALES FINALIZADOS			
AÑO	Num. de juicios	Estado		b) Duración de los juicios			
2012	24	12 activos	12 concluidos	CAUSA ORAL	INICIO	TÉRMINO	
2013	30	45 activos	5 concluidos	XOJ/01/1/2013	lunes, 09 de septiembre de 2013	lunes, 30 de septiembre de 2013	
b) Duración de los juicios				XOJ/01/4/2012	martes, 19 de noviembre de 2013	viernes, 29 de noviembre de 2013	
c) Número de sentencias condenatorias				XOJ/01/8/2013	jueves, 28 de noviembre de 2013	viernes, 13 de diciembre de 2013	
AÑO	Sentencias condenatorias			c) Número de sentencias condenatorias: 2			
2012	35			d) Penas impuestas en las sentencias de cada juicio			
2013	20			CAUSA ORAL	FALLO	SENTENCIA	
d) Penas impuestas en las sentencias de cada juicio				XOJ/01/1/2013	ABSOLUTORIO	LIBERTAD	
e) De los 12 juicios concluidos de los cuales 1 se dio sentencia en procedimiento abreviado y diez produjeron 20 años de prisión, y 11 se dio sentencia en juicio oral con penas que van desde los 15 hasta los 70 años de prisión.				XOJ/01/4/2012	CONDENATORIO	45 AÑOS DE PRISIÓN Y MULTA DE \$644,495.00 PESOS	
				XOJ/01/8/2013	CONDENATORIO	25 AÑOS DE PRISIÓN	

Tercer Distrito Judicial						
Juicio Oral / Procedimiento Abreviado	Numero de carpeta de ejecución	Delito	Penas Privativa de Libertad	Multa	Reparación del Daño	
Juicio Oral	XOCE/38/2012	ROBO DE VEHICULO AUTOMOTOR Y SECUESTRO AGRAVADO	65 AÑOS	\$629,370.00		
Juicio Oral	XOCE/38/2012	ROBO DE VEHICULO AUTOMOTOR Y SECUESTRO AGRAVADO	65 AÑOS	\$629,370.00		
Juicio Oral	XOCE/38/2012	ROBO DE VEHICULO AUTOMOTOR Y SECUESTRO AGRAVADO	65 AÑOS	\$629,370.00		
Juicio Oral	XOCE/38/2012	SECUESTRO AGRAVADO	50 AÑOS	\$595,350.00		
Juicio Oral	XOCE/38/2012	SECUESTRO AGRAVADO	50 AÑOS	\$595,350.00		
Juicio Oral	XOCE/38/2012	SECUESTRO AGRAVADO	50 AÑOS	\$595,350.00		
Juicio Oral	XOCE/38/2012	SECUESTRO AGRAVADO	50 AÑOS	\$595,350.00		
Juicio Oral	XOYE/011/2011	HOMICIDIO DOLOSO QUE CONCLURRE CON SECUESTRO	57 AÑOS 6 MESES	\$792,237.50	\$41,041.00	
Juicio Oral	XOYE/011/2011	HOMICIDIO DOLOSO QUE CONCLURRE CON SECUESTRO	57 AÑOS 6 MESES	\$792,237.50	\$41,041.00	
Juicio Oral	XOYE/011/2011	HOMICIDIO DOLOSO QUE CONCLURRE CON SECUESTRO	57 AÑOS 6 MESES	\$792,237.50	\$41,041.00	
Juicio Oral	XOYE/011/2011	HOMICIDIO DOLOSO QUE CONCLURRE CON SECUESTRO	57 AÑOS 6 MESES	\$792,237.50	\$41,041.00	
Procedimiento Abreviado	XOCE/439/2012	SECUESTRO AGRAVADO	20 AÑOS	\$39,583.60		
Juicio Oral	XOCE/55/2012	SECUESTRO AGRAVADO	20 AÑOS	\$44,310.00		
Procedimiento Abreviado	XOCE/513/2012	SECUESTRO AGRAVADO	25 AÑOS		\$30,000.00	
Procedimiento Abreviado	XOCE/513/2012	SECUESTRO AGRAVADO	25 AÑOS		\$30,000.00	
Procedimiento Abreviado	XOCE/513/2012	SECUESTRO AGRAVADO	25 AÑOS		\$30,000.00	

En la respuesta del Poder Judicial de Morelos se aprecia la disparidad de criterios para proporcionar la información solicitada, al grado que ni siquiera al interior de la misma entidad se cuentan con los mismos parámetros. A continuación haremos una breve mención sobre algunas asimetrías:

a) Penas impuestas:

En el caso de los asuntos atendidos y concluidos en el Primer Distrito Judicial únicamente se refiere a los años impuestos para prisión de los sujetos activos que fueron sentenciados que se encuentran en un rango de 15 a 70 años de prisión; en lo que respecta al Segundo Distrito Judicial, las penas fueron 25 y 45 años de prisión y se señala la imposición de una multa de más 600 000 pesos; mientras que, en el Tercer Distrito Judicial se da a conocer la pena privativa que de los asuntos concluidos que es de un rango de 20 a más de 57 años y, en promedio, la multa osciló entre los 579 835.97 pesos.



b) Duración de los juicios:

Fue imposible determinar la duración promedio de los asuntos iniciados y concluidos en los distrito judiciales de Morelos debido a que solo uno de ellos proporcionó dicha información a partir de la mención de la fecha de inicio y de conclusión de los juicios orales.

II. Tamaulipas

Con fundamento en los artículos 1, 6 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 17 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas; 1, 2, 3, 5 inciso c), 6 incisos h) é i), 7, 9, 11, 14, 40, 46, 55, 56 inciso b), 72, 73 y 74 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas; 7 fracción V, 10, 11, 28, 28 y 29 del Reglamento Interior de la Unidad de Información Pública del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas, se informa al interesado lo siguiente:

➤ Número de juicios iniciados y su estatus

2012= 43 juicios iniciados, de los cuales en Instrucción se encuentran 14; Concluidos y Resueltos 10; Sentencias condenatorias 9; Suspendidos 4, y; Trámite 6.

2013= 45 juicios iniciados, de los cuales en Instrucción se encuentran 30, Concluidos y Resueltos 7; Suspendidos 1, y; Trámite 7.

➤ Duración de los juicios

2012= 8.2 meses.
2013= 9 meses.

➤ Número de sentencias condenatorias

2012= Sentencias condenatorias 9.
2013= Sentencias condenatorias 0.

➤ Penas impuestas en las sentencias de cada juicio

45 AÑOS
25 AÑOS 3 MESES
25 años
6 AÑOS Y MULTA DE 40 DIAS REP. DAÑO \$300,000.00
53 AÑOS Y 9 MESES
15 AÑOS DE PRISION
45 AÑOS Y MULTA DE \$137,725.00
34 AÑOS, 6 MESES Y MULTA \$110,775.00
25 AÑOS DE PRISION Y MULTA DE 200 DIAS DE SALARIO

La respuesta del Poder Judicial de Tamaulipas a diferencia de aquella que fue proporcionada por el estado de Morelos, da cuenta de información sistematizada en la cual de manera global se da a conocer de manera muy particular el estatus de los asuntos iniciados y la duración de los juicios. Uno de los datos que más llama la atención es la cantidad de sentencias condenatorias pues solo reporta 9 en 2012, ello resulta preocupante sobre todo si consideramos que es una de las entidades federativas que durante los últimos años ha mantenido una fuerte problemática en materia de secuestros.

Si contrastamos esa cantidad de sentencias condenatorias con el número de sentenciados reportados por el INEGI podremos apreciar que este dista en demasía de los registros proporcionados a la agencia estadística pues esta reporta 24 sentencias condenatorias en juzgados de primera instancia del fuero común.





III. Guerrero

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE GUERRERO		
CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO		
UNIDAD DE ESTADÍSTICA, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO		
ACTIVIDADES EN PRIMERA INSTANCIA		
CONCEPTOS AÑOS	DELITO DE SECUESTRO	
	RADICADOS	SENTENCIAS CONDENATORIAS
2012	48	45
2013	93	30

El Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero a los cuestionamientos enviados a través de una solicitud de información, únicamente decidió proporcionar la cantidad de asuntos radicados y de sentencias condenatorias por año. Ello nos puede referir que en dicha instancia estatal no se cuenta con sistemas de información que permitan generar indicadores suficientes ni adecuados en materia penal.

Si al igual que en el caso de Tamaulipas cotejas estos registros con la información proporcionada al INEGI, se observa que la agencia estadística tiene conocimiento de 40 sentenciados en condenatoria. Esta cifra no representa dimensiones tan distantes como en el caso de Tamaulipas.

IV. Michoacán

Al respecto, y de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia se le proporciona al solicitante la información en el estado en que se encuentra en poder de esta institución. Para ello, en el siguiente cuadro se hace alusión al número de asuntos iniciados en materia de secuestro en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de Michoacán durante los años 2012 y 2013.

Asunto	Año 2012	Año 2013
Delito de secuestro	50	78

El Poder Judicial de Michoacán a los cuestionamientos enviados a través de una solicitud de información, únicamente decidió proporcionar la cantidad de asuntos en materia de secuestro por año. De igual manera que en Guerrero, ello nos puede referir que en dicha instancia estatal no se cuenta con sistemas de información que permitan generar indicadores suficientes ni adecuados en materia penal.

V. Tabasco

La información proporcionada por el Poder Judicial de Tabasco es particularmente diferente a los datos de las otras entidades federativas abordadas en este apartado, ya que parte de la respuesta consiste en un listado de los expedientes correspondientes a partir del cual se observan las siguientes variables: fecha de radicación, materia, juzgado, etapa, fecha sentencia y tipo de sentencia.

El resto de la información que se encuentra en aproximadamente 11 hojas bajo otros parámetros. Ello de nueva cuenta nos hace suponer que en dicha instancia estatal no se cuenta con sistema de información que permitan generar indicadores suficientes ni adecuados en materia penal.





**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

Retos del sistema
penitenciario
en materia
de secuestros

CAPÍTULO

6



CAPÍTULO 6. RETOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO EN MATERIA DE SECUESTROS

Al inicio de este estudio mencionamos que, las cárceles de nuestro país son ambientes clave para el desarrollo de grupos delincuenciales, debido a que posibilitan o facilitan el contacto estratégico entre delincuentes lo que les permite intercambiar experiencias. En relación con esta problemática penitenciaria, Marcelo Bergman y Elena Azaola han hecho referencia a las implicaciones que conlleva la sobrepoblación de los penales a raíz del endurecimiento de las penas y no al incremento de la capacidad del Estado en la detección de delincuentes peligrosos. Algunas de las consecuencias de esto han sido la persistencia de la precariedad de los programas de readaptación social y el incremento de la corrupción al interior de los penales. Ello ha hecho posible que muchas cárceles se encuentren bajo el mando o control de pandillas o grupos delincuenciales, que desde el interior del penal continúan planeando y organizando delitos como secuestro y extorsión.

Creemos que para empezar a comprender a mayor detalle esta situación y su vínculo con el delito que estamos analizando, necesitamos conocer más a fondo las dimensiones y algunas características de la población que se encuentra en las cárceles por haber cometido un secuestro exprés. Bajo esta perspectiva, en este capítulo realizamos y brindamos un primer acercamiento con las estadísticas disponibles en la materia que son resultado de la labor que desempeña el INEGI mediante los censos de gobierno.

Las condiciones en que se encuentra el sistema penitenciario mexicano no son desconocidas para nuestras autoridades. Una prueba de ello, es que se han propuesto ciertos cambios estructurales que lamentablemente solo quedan en palabras, pues difícilmente llegan a concretarse en hechos ya sea por cuestiones de voluntad política o de otra índole. No obstante, es importante que los gobiernos estatales le den la importancia necesaria a este tema, puesto que estas condiciones se encuentran directamente relacionadas con “El efecto disuasorio de la privación de la libertad es limitado ya que quienes terminan en la cárcel no son, por lo general, los delincuentes más peligrosos y sofisticados, sino mayoritariamente quienes no pudieron corromper a las autoridades o no pudieron montar una defensa adecuada” (Bergman y Azaola, 2007, p. 75).

Otro caso en el que puede apreciarse la posible falta de compromiso en el tema por parte de las autoridades se vuelve evidente si recordamos en el Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012 se acordó que al interior de los centros penitenciarios se “prevé la necesidad de modernizar su administración con tecnologías de seguridad para disminuir la operación delictiva intramuros, generar inteligencia de orden criminal y disminuir los índices de corrupción, además de contemplar la instalación en los centros penitenciarios de sistemas bloqueadores de teléfonos celulares” (CNI, 2010). Específicamente en lo relacionado con los bloqueadores de señales de los penales, como veremos más adelante, las autoridades responsables no han dado los resultados necesarios e incluso podríamos mencionar que se aprecia cierta falta de compromiso en el tema pues hasta la fecha tenemos entidades federativas en las que no se cuenta con la implementación de este tipo de tecnología. Esto es aún más grave si tomamos en consideración que un antecedente al programa sectorial referido fue el Convenio de Concertación de Acciones con los Concesionarios de Telefonía Celular firmado en 2005.

Consideramos que un ejemplo de que sí se pueden llevar a cabo cambios estructurales importantes en esta materia es el caso de Chihuahua. Ello no se debe exclusivamente a la creación de módulos específicos para secuestradores y extorsionadores que será abordado en este capítulo sino al cambio de visión han implementado y que ha permitido las mejoras en las condiciones de higiene, atención médica, entre otros aspectos. El ámbito del sistema penitenciario es de tal importancia para mejorar las condiciones de seguridad y en específico para atender el problema en materia de secuestros; que uno de los funcionarios públicos entrevistados al momento de tratar de plantear los elementos que hacen falta para tener una política pública integral y eficiente frente a este delito, reconoció que:

“El primer escalón que es policía municipal y el último que es sistema penitenciario son fundamentales [...] Esos dos extremos de la cadena, empiezas a generar a limpiar todo el sistema”.

Funcionario público

Ello se torna un tanto preocupante si consideramos que diversos especialistas que han abordado el problema del sistema penitenciario desde aristas distintas han señalado que no existe una voluntad política ni social para revertir o poner soluciones frente a este problema. Sin atender este eslabón estratégico en materia de seguridad y justicia, ¿cómo podemos esperar políticas públicas efectivas en materia de secuestro?



1. Efecto del sistema penitenciario en la comisión de secuestros

En todo sistema de justicia, las sanciones no monetarias constituyen uno de los principales elementos de control de los cuales dispone el gobierno para mantener el orden y la seguridad en el territorio. Asimismo, desde la perspectiva económica del crimen las sanciones no monetarias constituyen un importante costo social pues es lógico que se requiera destinar recursos para crear y mantener la infraestructura, mantener a los reclusos, diseñar y aplicar programas de reinserción social, entre otras erogaciones. No obstante, la prevalencia de este tipo de sanciones sobre las monetarias como en el caso de delitos graves tal como el secuestro o el homicidio responde no solo a la gravedad de los delitos sino a factores mencionados por Steven Shavell (2000) como una alta probabilidad de fracaso al detener actos indeseables asociados a un daño esperado suficientemente elevado. En estos casos, resulta oportuno recurrir a sanciones no monetarias.

Desde la perspectiva del delincuente, la cárcel debería desincentivar la comisión de los delitos pues al delincuente se le privaría de ciertos derechos, en especial, de la libertad. En este tenor, en el ONC decidimos incorporar este análisis pues normalmente la discusión pública no repara en considerar la evolución de la población reclusa a nivel nacional y estatal. Adicionalmente, debemos reconocer que existe evidencia de que algunas bandas de secuestradores siguen operando desde la cárcel lo cual evidencia que la reclusión no siempre es efectiva. Resulta lógico suponer que dado el contexto de una mayor comisión de secuestros la población reclusa aumente pues por lo menos una parte de los delincuentes será capturada, procesada y sentenciada y que esto, a su vez, tienda a reducir las tasas delictivas.

Harold Winter (2008) señala que el encarcelamiento produce dos efectos en las tasas delictivas, por un lado el efecto incapacitante consiste en que una vez en prisión, el delincuente no puede repetir la conducta (en teoría) y por otro, el efecto de disuasión que consiste en que tras el cumplimiento de la sanción el criminal no reincidirá o bien que los individuos que planeen llevar a cabo este ilícito no lo hagan pues el costo esperado de hacerlo supera la utilidad que derivaría de hacerlo. De acuerdo con el autor es importante distinguir entre ambos efectos pues ello juega un rol importante en la asignación de recursos públicos toda vez que impacta el grado de sustitución entre certeza y severidad del castigo. Cuando gran parte de la reducción de las tasas resulta del efecto incapacitante, el grado de sustitución entre certeza y severidad resulta irrelevante.

Sin embargo, si consideramos que se está sancionando a más delincuentes esto repercutiría en la percepción de riesgo de captura que tienen los secuestradores lo cual eleva la sanción esperada pues podría derivarse de una mayor probabilidad de sanción por lo cual esperaríamos que la comisión de este delito disminuyera eventualmente. El problema es que tras la evidencia de 2013 y del primer cuatrimestre de 2014, esto no ha ocurrido lo cual denota que pese a los esfuerzos de las autoridades, no se ha podido desincentivar este delito.





A. Módulos exclusivos para secuestradores en los centros penitenciarios

En el seno de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) se acordó que con la finalidad de disminuir la incidencia de secuestros en el país se crearán módulos específicos para quienes cometen esta conducta delictiva, es decir, se trata del diseño de espacios de reclusión especiales para secuestradores que evitarían que se relacionarán con el resto de la población penitenciaria. Respecto a esta acción gubernamental que, en teoría, se implementará en todas las entidades federativas; en el marco de las entrevistas realizadas preguntamos acerca del efecto que se esperaría tener con este tipo de medidas. Algunas de las respuestas obtenidas las presentamos a continuación con la finalidad de analizar de manera crítica y objetiva la decisión tomada:

“¿Junta malos con malos y qué vas a obtener? [...] Y eso es realmente lo que hay que ver, ¿qué idea tienes sobre ese confinamiento...de ese supuesto? O sea no es ya los confiné...¿Bueno sí pero para qué? ¿Qué razón tiene? Que no puedan hablar por teléfono. Ya te dije...no te quisiera decir todo lo que se dicen los secuestradores con las mujeres cuando están en su momento de intimidad”.

Especialista

“Si se mantiene la colusión entre los custodios para el tráfico o renta de teléfonos celulares, de páginas, de las páginas blancas del directorio...entonces mantendremos el mismo sistema que este...se mantiene en encarecimiento y se mantiene en la simulación”.

Especialista

“Me parece perfecto creo que la clasificación de reos debe de ser de todos los delitos y tener tratamientos especiales ya que ellos tienen conductas especiales y bien definidas. A parte es muy clara la ley de derechos humanos, que las víctimas deben tener atención especializada y diferenciada; entonces lo mismo de ser para los delitos de ellos. Ellos deben de ser tratados con la dureza dependiendo de lo que cometieron y ahorita el mismo tratamiento recibe uno que otro, o sea andan de vagos en las cárceles”.

Especialista

Como se puede observar en las respuestas obtenidas hay distintos elementos que deben ser tomados en cuenta, pues no solo se trata de la reclusión per se en módulos especiales para que los secuestradores se encuentren aislados del resto de la población penitenciaria. En el comentario del primero de los especialistas se puede apreciar cierto cuestionamiento respecto a dicho aislamiento, pues si antes convivían e intercambiaban experiencias las personas que cometieron secuestros con aquellas que fueron sentenciadas por robo agravado, ahora esa interacción social únicamente se llevará a cabo entre secuestradores. Bajo la perspectiva de este especialista, el producto que se podría obtener de este convivencia son relaciones, técnicas y estrategias más profesionales para cometer secuestros que pueden ser transmitidas al círculo social cercano, generalmente familiar, que están enterados de esta actividad ilícita y de las ganancias económicas obtenidas a partir de su comisión.

En el caso de la segunda declaración podemos apreciar que finalmente mediante la construcción de dichos módulos especializados no se está atendiendo el origen de las malas prácticas en el sistema penitenciario que permite que se cometan delitos desde los penales, la corrupción y colusión de los custodios con los reclusos. De esta manera, la estrategia o política pública que se defina debe ir más allá de la separación y clasificación de la población penitenciaria y debe de ser una reforma que de verdad vaya al fondo del problema.

Por otra parte, el tercer especialista considera que es una medida adecuada por que se procede acorde con iter criminis, es decir, el camino del delito seguido y determinado por el sujeto activo. Ello se debe a que se considera que de esta manera se pueden diseñar o determinar tratamientos especiales para las personas que cometen cada tipo de conducta delictiva. Bajo esta perspectiva, plantea como similar la atención personalizada que recibe la víctima, es decir, el iter victimae. Respecto a esta perspectiva argumentativa, uno de los especialistas consultados considera que debemos hacer una revisión histórica de los modelos penitenciarios que se han implementado en México. En este caso en específico, recordar el caso de Lecumberri:

“¿Qué era Lecumberri? Crujía “H” para rateros, crujía “F” para fraude y la separación estaba construida por el tipo de delito que cometieras. El avance penitenciario llevó a determinar que lo que debería construirse para hacer una separación penitenciaria era el índice de estado peligroso. Y hoy me resulta que vemos módulos como estuvieron cuando era Lecumberri. Ahora, ¿por qué no funcionó? ¿Por qué cambiamos esa visión de determinar a qué vas dependiendo de acuerdo a lo que como autoridad te

voy a dar? Ok, ya los pusieron en un lugar juntos. ¿Para qué? Sí, ¿para qué? ¿qué logras con eso? [...] A mí no me convence me parece que no tiene, no sirve para nada salvo que haya algún proceso en el que piensen controlar...no sé a lo mejor van a hacer un derecho penal del enemigo tan fuerte ahí... que los vas a tener en cuadrillos de metro por metro y separados unos de otros y jamás se van a hablar. No creo que lleguemos a esos contextos porque ya tendríamos encima a todas las de derechos humanos que en materia de penitenciaria han existido, entonces ¿Para qué los junté?”

Especialista

A partir de este comentario así como del resto de las respuestas de los entrevistados podemos apreciar que posiblemente a través de esta acción gubernamental se persiguen dos tipos de efectos: el inocuidador o el preventivo. Entendiendo ambos como un tipo de mensaje claro que se le envía a la sociedad en el entendido de que quien cometa este tipo de conductas será sancionado y a partir de dicho tipo de sanción también se evitaría que reclute a otros delincuentes al interior del penal que puedan fortalecer la estructura criminal que posea. Sin embargo, cabe preguntarnos qué tan efectivos son ese tipo de mensaje si nos encontramos en un país en el que la impunidad crónica es un escenario cotidiano y en el cual la administración de justicia es una gran tema pendiente.

La primera de las entidades federativas que implementó este tipo de medidas en sus penales estatales fue Chihuahua. Debido a la importancia que ello reviste para el estudio del secuestro y las condiciones del sistema penitenciario, en el ONC decidimos realizar una visita al CERESO 1. Este es el primer centro que cuenta con módulos especiales para secuestradores y extorsionadores, dentro de los cuales también se encuentran clasificados a partir de los grupos delincuenciales a los que pertenecían con la finalidad de evitar posibles problemas al interior del penal. Bajo esta misma lógica, se tienen definidos los días en que pueden ser visitados para evitar que coincidan los familiares de integrantes de organizaciones delictivas opositoras.

A partir de los elementos observados en la visita al CERESO 1 podemos señalar que los cambios efectuados al interior de ese centro penitenciario van más allá que los módulos para secuestradores y extorsionadores, pues paralelamente se trata de la mejora de algunas de las condiciones en las que se encuentran los reclusos. Ejemplo de ello, es la alimentación que reciben y la higiene con la que se preparan los alimentos pues el comedor y la cocina del CERESO 1 cuentan con el distintivo H, cuentan con la infraestructura necesaria para proveer buenos servicios médicos y a la vez tienen un amplio control de los medicamentos y tratamientos destinados para los reclusos. Al grado, que este es el primer penal mexicano que ha sido certificado por la Asociación Americana de Correccionales (ACA). Al respecto, retomamos uno de los comentarios vertidos por un funcionario público entrevistado:

“Es un modelo a replicar a nivel nacional y también demuestra que, si es posible hacerlo en un estado con los problemas que tuvo Chihuahua es factible hacerlo en otros estados del norte, del centro, del occidentes, del sur, sureste, es factible replicarlo a nivel nacional. Implica orden en un penal y el orden en los penales implica posibilidad de que no existan extorsiones desde los penales ni secuestros ni delincuencia al seno del mismo lugar en donde, por su naturaleza, no debiera existir descontrol. Insisto en que es una paradoja profunda en que los lugares que debieran estar controlados estén tan descontrolados”.

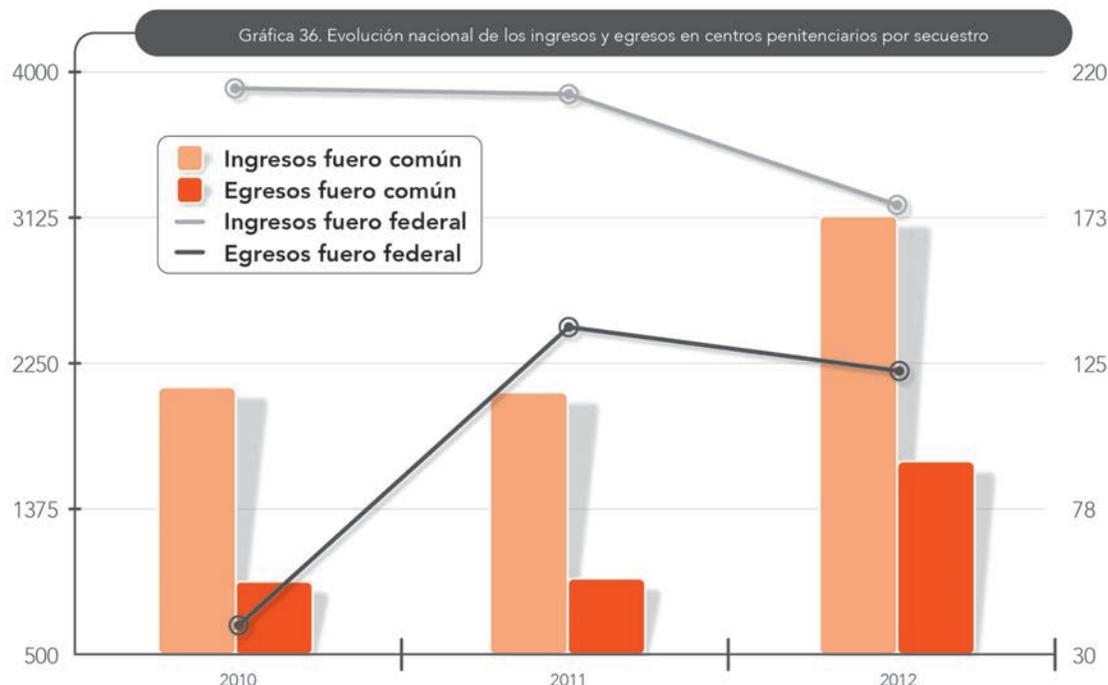
Funcionario público

Reconocemos este tipo de esfuerzos gubernamentales que dan cuenta que cuando se tiene la voluntad política se pueden alcanzar ciertos resultados. La gran mayoría de los entrevistados coinciden en esta opinión. Sin embargo, no debemos olvidar que para una mejor evaluación de los resultados de esta acción y cambio de visión del sistema penitenciario en Chihuahua, es necesario que transcurra más tiempo para que podamos apreciar las dinámicas que se desarrollarán al interior del penal conforme acorde con los traos y rutinas cotidianas, así como sus posibles consecuencias hacia el exterior del penal.

2. Análisis de los ingresos y egresos por secuestro en los centros penitenciarios.

La información utilizada para la elaboración de esta sección proviene de los censos de gobierno 2010, 2011 y 2012 realizados por el INEGI así como de una solicitud de transparencia vía Infomex. En la Gráfica 34 observamos la evolución nacional de los ingresos y egresos en centros penitenciarios por secuestro del fuero común (en barras, eje izquierdo) y del fuero federal (con líneas, eje derecho). Como los ingresos tanto del fuero común como del fuero federal superan a los egresos, la población reclusa por el delito de secuestro aumentó entre 2010 y 2012. Se aprecia una tendencia al alza durante todo el periodo al considerar los ingresos y egresos del secuestro de fuero común y un comportamiento mixto del secuestro de fuero federal. Llama la atención la reducción de los ingresos y egresos (FF) entre 2011 y 2012 y el drástico aumento de los ingresos (FC) que superó los 3 000 reclusos en 2012.





Fuente: Elaboración del ONC a partir de las estadísticas del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2013

A. Secuestro y secuestro exprés fuera común

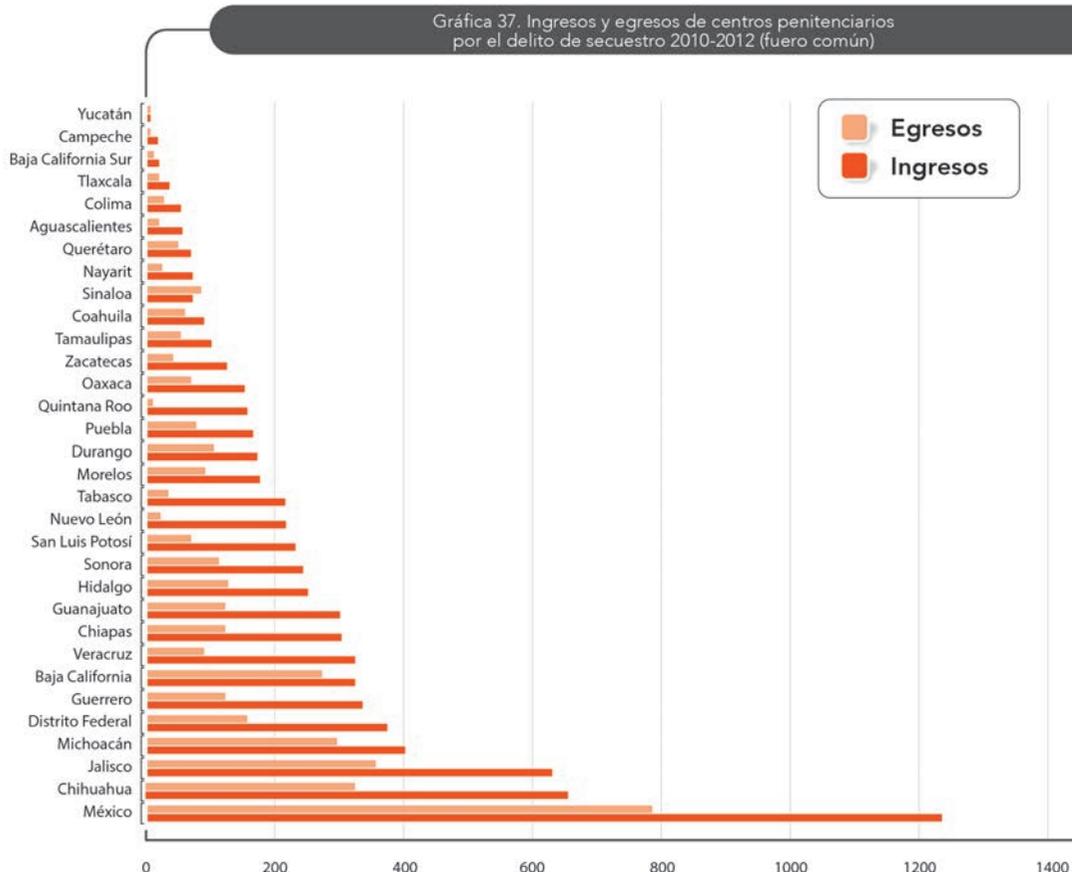
La población reclusa en los centros penitenciarios por el delito de secuestro como porcentaje de la población reclusa total aumentó entre 2010 y 2012 al pasar de 3.6% a 4.1% (en términos absolutos pasó de 5 573 a 7 279 reclusos). El resultado anterior implica que la presencia de secuestradores como parte de la población reclusa está aumentando de manera estructural lo cual ocurre de manera simultánea al constante aumento de las denuncias por secuestro como se mencionó en el capítulo 2. Esto sugiere que pese a una mayor reclusión, la cantidad de averiguaciones previas iniciadas sigue aumentando, ya que si comparamos la tasa de variación de la población reclusa entre 2010 y 2012 (30.6%) con la tasa de variación de denuncias por secuestro del mismo intervalo (16%) se tiene que la primera es considerablemente mayor (casi el doble) que la segunda. Esto parece sugerir que el efecto incapacitante y disuasivo de la cárcel no está logrando disminuir la incidencia delictiva a nivel nacional.

A nivel estatal, en 2010 las 5 entidades con mayor proporción de la población reclusa por secuestro respecto a la población total fueron: Michoacán (8.8%), Morelos (8%), Zacatecas (7.7%), Tlaxcala (6.8%) y Sinaloa (6%). En términos absolutos fueron: Distrito Federal (954), Estado de México (753), Baja California (514), Jalisco (491) y Michoacán (481).

En 2011 las 5 entidades con mayor proporción de la población reclusa por secuestro respecto a la población total fueron: Morelos (9.9%), Estado de México (8.4%), Chihuahua (8.2%), Tlaxcala (7.11%) y Guanajuato (7.08%). En términos absolutos fueron: Estado de México (1413), Distrito Federal (817), Jalisco (540), Baja California (529) y Chihuahua (360).

Por último, en 2012 las 5 entidades con mayor proporción de la población reclusa por secuestro respecto a la población total fueron: Morelos (11.9%), Michoacán (10.2%), Guerrero (9.8%), Guanajuato (8.1%) y Tlaxcala (7.6%). En términos absolutos fueron: Estado de México (1214), Distrito Federal (912), Jalisco (681), Baja California (591) y Michoacán (492).

En la Gráfica 35 se puede apreciar los ingresos y egresos en centros penitenciarios por el delito de secuestro por entidad entre 2010 y 2012 ordenados de menor a mayor según los ingresos. Cabe señalar que del total de ingresos más del 50% provienen de las 7 entidades líderes: Estado de México, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, Distrito Federal, Guerrero y Baja California. En tanto, del total de egresos poco menos del 50% proviene de 4 entidades: Distrito Federal, Tabasco, Aguascalientes y Guerrero. Un dato interesante es que los ingresos superan a los egresos en todas las entidades exceptuando a Sinaloa que presentó 64 ingresos y 79 egresos.



Fuente: Elaboración del ONC a partir de las estadísticas del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2013

En cuanto a las estadísticas de secuestro exprés, la población reclusa por este delito como porcentaje de la población total a nivel nacional es inferior al 1%. Sin embargo, ha mostrado incrementos tanto en términos absolutos como relativos entre 2010 y 2012. La población reclusa por este delito en 2010 fue de 811 y en 2012 fue de 1 105 (un aumento de 36.3%) y en términos relativos pasó de 0.53% a 0.63%.

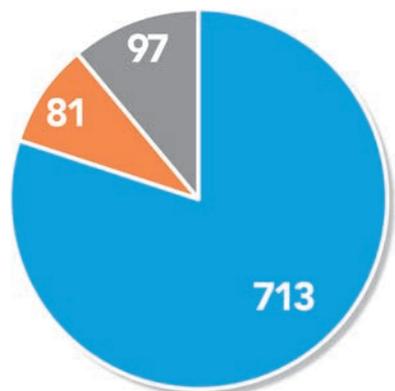
En tanto, a nivel estatal la entidad que acumula más del 90% de la población reclusa por este delito es el Distrito Federal por lo que pareciera que esta problemática tiene un carácter local o bien no se encuentra adecuadamente tipificado en otras entidades por lo que las estadísticas penitenciarias no logran reflejar adecuadamente la población reclusa por este delito. Adicionalmente si comparamos la población reclusa por el delito de secuestro con la del secuestro exprés encontramos que la primera es ligeramente mayor por una diferencia de 46 reclusos, en cambio, en el resto de las entidades la población reclusa por secuestro exprés es muy baja.

En las siguientes **gráficas (38 y 39)** se aprecia el origen de los ingresos y egresos por entidad entre 2010 y 2012. El Distrito Federal reunió el 80% de los ingresos y el 67% de los egresos; mientras que, Tabasco reunió el 9% y el 12%, respectivamente. Solamente hubo ingresos a centros penitenciarios en 15 entidades del país y egresos en 13.

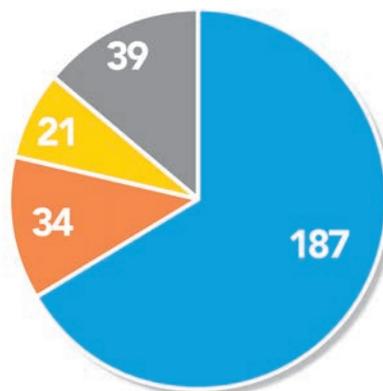




Gráfica 38. Ingresos a centros penitenciarios por secuestro exprés 2010-2012



Gráfica 39. Egresos de centros penitenciarios por secuestro exprés 2010-2012



Fuente: Elaboración del ONC a partir de las estadísticas del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2013

*Incluye Aguascalientes (28), Guerrero (14), Veracruz (13), Zacatecas (10), Puebla (8), San Luis Potosí (7), Hidalgo (4), Oaxaca (4), Estado de México (3), Chihuahua (2), Colima (2), Michoacán (1) y Durango (1).

**Aguascalientes (12), Chiapas (10), Hidalgo (6), San Luis Potosí (3), Coahuila (3), Zacatecas (2), Estado de México (2) y Sinaloa (1)

Fuente: Elaboración del ONC a partir de las estadísticas del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2013.

B. Secuestro del fuero federal

La población reclusa por el delito de secuestro aumentó 51% entre 2010 y 2012 al pasar de 284 reclusos a 429. Esta se concentró principalmente en el Distrito Federal y el Estado de México durante 2012 al acumular el 50% de los internos por este delito. Si recordamos la discusión del secuestro del fuero federal (presentada en el capítulo 2 de este documento) en términos de las averiguaciones previas iniciadas, tenemos que el incremento de estas durante el mismo periodo fue de 66.8%. En esta ocasión, el incremento de las averiguaciones previas es mayor que el de la población reclusa (contrario a lo que sucede en fuero común) pero seguimos observando que el efecto disuasivo sigue sin disminuir la incidencia del secuestro.

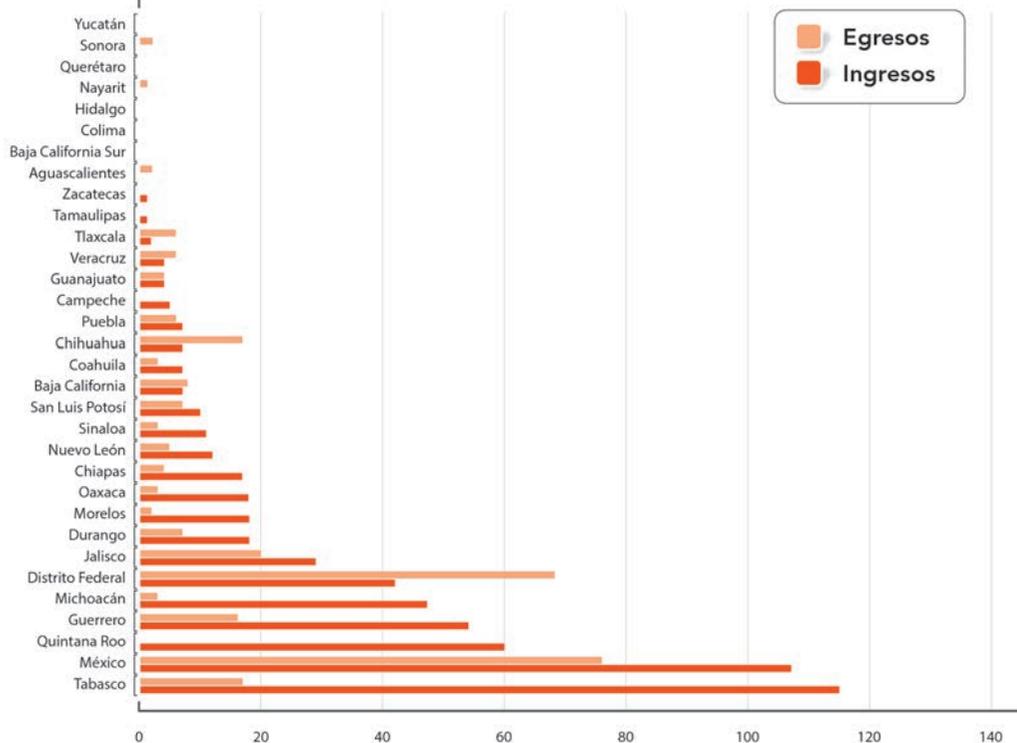
En la **Gráfica 40** se puede apreciar los ingresos y egresos en centros penitenciarios por el delito de secuestro (FF) por entidad entre 2010 y 2012 ordenados de menor a mayor según los ingresos. Un detalle importante es que los datos correspondientes a algunas entidades no parecen reflejar adecuadamente los ingresos y egresos que se registran¹ en Tabasco no parecen ser acertados pues si bien es la entidad líder en ingresos a centros penitenciarios, presenta pocos egresos y los cambios que se registran en la población reclusa por ese delito disponible en los tabulados básicos de los censos de gobierno no coincide en el comportamiento que se denota en la gráfica. De esta forma, los datos de Tabasco (y otras entidades) deben analizarse con cierta precaución y exhortamos a las autoridades correspondientes a revisar este detalle.

Cabe señalar que de los 603 ingresos más del 50% provienen de las 4 entidades líderes: Tabasco, Estado de México, Quintana Roo y Guerrero. En tanto, de los 286 egresos más del 50% provienen de 3 entidades líderes: Estado de México, Distrito Federal y Jalisco. Asimismo, se denota que en por lo menos 10 entidades hay pocos o nulos ingresos y/o egresos, tales son los casos de Yucatán, Sonora, Querétaro, Nayarit, Hidalgo, Colima, Baja California Sur, Aguascalientes, Zacatecas y Tamaulipas. Este hallazgo parece ser consistente con las escasas averiguaciones previas reportadas por estas entidades a nivel federal pero con la excepción de Tamaulipas. Recordemos que esta entidad registró 418 averiguaciones previas iniciadas entre 2010 y 2012 por delitos relacionados con privación ilegal de la libertad, en específico, de secuestro; tal cifra contrasta con apenas 1 ingreso al centro penitenciario durante el mismo periodo.

¹ Se detectaron algunas inconsistencias técnicas en cuanto a la población reclusa, los ingresos y los egresos a los centros penitenciarios por este delito a nivel federal. El problema consiste en que si se observan los cambios en la población reclusa, por ejemplo, de Tabasco se tienen modificaciones muy ligeras y la población es, en general, poco numerosa pero si se toma en cuenta que esta entidad es líder en los registros de ingresos y tiene pocos egresos esperaríamos que la población reclusa tendiera a aumentar más drásticamente o bien a ser considerablemente mayor. Sin embargo, tras revisar el anexo estadístico de los censos de gobierno llevados a cabo por el INEGI, las definiciones de los conceptos ingresos, egresos y población reclusa no aclaran por qué se suscita esta asimetría, no obstante, consideramos oportuno señalar de manera provisional esta evidencia del sistema penitenciario. Cabe señalar que este fenómeno ocurre con varias entidades.



Gráfica 40. Ingresos y egresos de los centros penitenciarios por el delito de secuestro 201-2012 (fuero federal)



Fuente: Elaboración del ONC a partir de las estadísticas del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2013

C. Secuestro y adolescentes

Una dimensión poco discutida del secuestro y en general de la delincuencia y la criminalidad es el nivel de involucramiento de los jóvenes o adolescentes. Si bien el secuestro y toda forma de delito son conductas punibles y socialmente indeseables es innegable que si estos son cometidos por este segmento de la población, debe llamarnos la atención y preocuparnos porque parte de esta situación es probablemente una consecuencia de la falta de oportunidades individuales de desarrollo en este país y de la perspectiva favorable de los beneficios privados de la delincuencia así como el clima de impunidad e ilegalidad que permea en algunas zonas de México. La evidencia de esta sección refleja una arista crucial del secuestro como problemática social² pues el involucramiento de jóvenes es más acentuado en entidades con altos niveles de este delito por lo que lejos de una política efectista basada en operativos se debe también optar por generar oportunidades valiosas para los jóvenes.

Si examinamos la evidencia estadística de los centros de menores, encontramos que los adolescentes ingresados por la conducta de secuestro han aumentado 77% entre 2010 y 2012 mientras que los adolescentes internados por esta conducta aumentaron 48% de 2010 a 2012. Si bien son pocos los adolescentes en esta condición (143 ingresados y 206 internados³ en 2012), cabe señalar que el patrón en comento manifiesta que el impacto de este delito no solo se da en términos de víctimas sino que conlleva un trasfondo social más grave. Si nos remitimos a los adolescentes ingresados e internados en 2012 tenemos que las entidades líderes son las que se muestran en la siguiente tabla:

² Entendamos que más allá de ser un problema del orden jurídico, las consecuencias de la recurrente comisión de secuestros impactan de manera negativa las condiciones sociales en el país.

³ Adolescentes que se encuentran internados en una Comunidad para adolescentes en conflicto con la ley que es responsabilidad de los gobiernos estatales y del Distrito Federal.



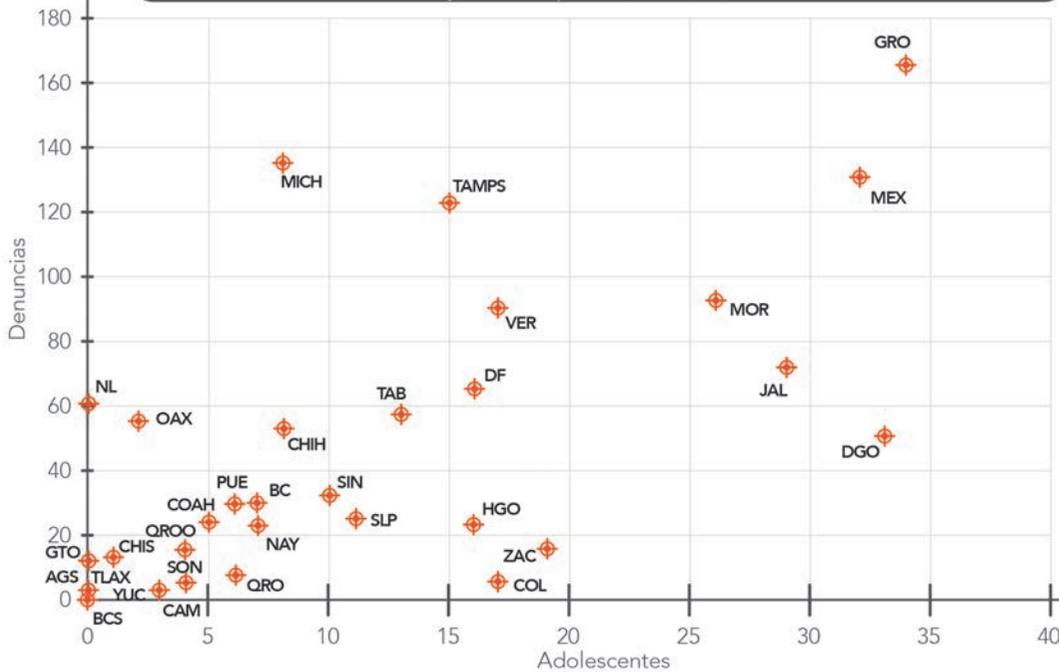
Tabla 27. Entidades líderes en adolescentes ingresados e internados en 2012

ADOLESCENTES INGRESADOS	ADOLESCENTES INTERNADOS
1. GUERRERO (14)	1. ESTADO DE MÉXICO (21)
2. DURANGO (13)	2. GUERRERO (20)
3. JALISCO (13)	3. DURANGO (20)
4. ESTADO DE MÉXICO (11)	4. MORELOS (16)
5. MORELOS (10)	5. JALISCO (16)
6. VERACRUZ (10)	6. ZACATECAS (13)
7. COLIMA (10)	7. DISTRITO FEDERAL (11)
8. HIDALGO (7)	8. TAMAULIPAS (10)
9. SAN LUIS POTOSÍ (6)	9. TABASCO (9)
10. ZACATECAS (6)	10. HIDALGO (9)

Fuente: Elaboración del ONC a partir de las estadísticas del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2013

Al considerar la relación entre los adolescentes ingresados e internados y las denuncias por secuestro en 2012 obtenemos un coeficiente de correlación simple⁴ de 0.65 y presentamos la siguiente gráfica de dispersión en la que se aprecia que en general, entidades con denuncias elevadas por secuestro tienden a presentar más adolescentes internados e ingresados por ese delito.

Gráfica 41. Comparativo entre adolescentes ingresados e internados y denuncias por secuestro 2012



⁴El coeficiente de correlación simple es la medida de asociación lineal entre dos variables que se calcula de manera tradicional como el cociente o la razón entre la covarianza y el producto de desviaciones estándar.



A partir de estas estadísticas se pone en evidencia un elemento que en muchas ocasiones es ignorado en los análisis de las conductas delictivas que el fondo social del problema de la delincuencia. Uno de los especialistas entrevistados familiarizado con el tema de los jóvenes que se encuentran internados en comunidades para adolescentes y que muchos de ellos son secuestradores, comentó:

“El asunto es este...el conjunto de condiciones que promueven la decisión de una persona joven por convertirse en un secuestrador y hay una serie de estímulos inexistentes hasta hace poco. La escuela le habíamos dicho a los chavos y esto hasta algunos años era válido ¿no?...si tú estudias y trabajas con esfuerzo y dedicación, el ascenso social será casi automático, eso ya no existe. Cada vez está más entendido como un valor no necesariamente positivo pero como algo que a final de cuentas otorga estatus y este es el ejercicio de la violencia y la capacidad de ejercer actividades criminales, esto lo dicen los chavos.

Otra es que estos chavos, están como nunca estimulados al consumo u ostentación de los bienes de consumo que como nunca tenemos a disposición en el mercado y que son justamente el referente de éxito social para ellos. ¿Por qué [...] un chavo querría ser un técnico durante los siguientes 30 años de su vida probando la menta en la pasta de dientes ganando 3 mil pesos mensuales y no aventarse a un trabajo de secuestrador con la promesa también incumplida de que tendrá una Hummer y a lado una novia [...]?”

Especialista

Bajo esta perspectiva, es evidente que las estrategias contra el secuestro y las políticas públicas que se implementen en la materia no deben estar únicamente determinadas por el permanente discurso reactivo y criminalista. Al contrario, para que estas puedan ser efectivas necesariamente deben de entrar a la discusión de los problemas sociales que alientan la actividad delictiva. En este sentido, debemos también destacar el papel que juega el entorno familiar en el que se desarrolla el adolescente pues tenemos casos en los que se conjuga un ambiente familiar y social hiper-criminógenos con una condición incluso neurológica diferente.

Si no logramos encaminar los esfuerzos realizados con este tipo de enfoques difícilmente podremos resolver este problema de seguridad a pesar que se detengan y sentencien a los secuestradores, desarticulando sus respectivas bandas. Consideramos que debe ser un trabajo que se desarrolle paralelamente y la importancia de ello radica en que la mayoría de los detenidos cuenta con un entorno o círculo social que se encuentra familiarizado con las actividades ilícitas llevadas a cabo y con las ganancias económicas que representa. Al respecto, uno de nuestro entrevistados señaló:

“En un porcentaje importante te vas a dar cuenta que esos grupos a los que detuvieron han construido, antes de entrar a la cárcel grupos ya de familiares que se van a meter a los secuestros [...] O sea se convierten en “ah, pues mi papá lo hacia y le iba a bien, yo lo hago y me va bien”, “pero a él ya lo agarraron”, “sí, pero el por tonto yo soy más listo que él”. Y jamás tenemos una vía de inteligencia preventiva delincencial sobre el entorno en el que estaban ellos, que seguro van a repetir la conducta”.

Especialista

Para quienes conforman este círculo social cercano de una persona detenida y sentenciada por secuestro, es muy sencillo que comiencen a dedicarse a ese tipo de actividades pues tienen acceso a los recursos y a la metodología desarrollada para cometer estos delitos de manera eficiente. Debido a este factor se ha comentado e incluso criticado que como estrategia únicamente se contemple la desarticulación o descabezamiento de los grupos delincuenciales.

2. Inhibidores de señal en los centros penitenciarios del país

En el Artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se estipula que las instituciones de seguridad pública de la federación, de las entidades federativas y de los municipios deberán de coordinarse para:

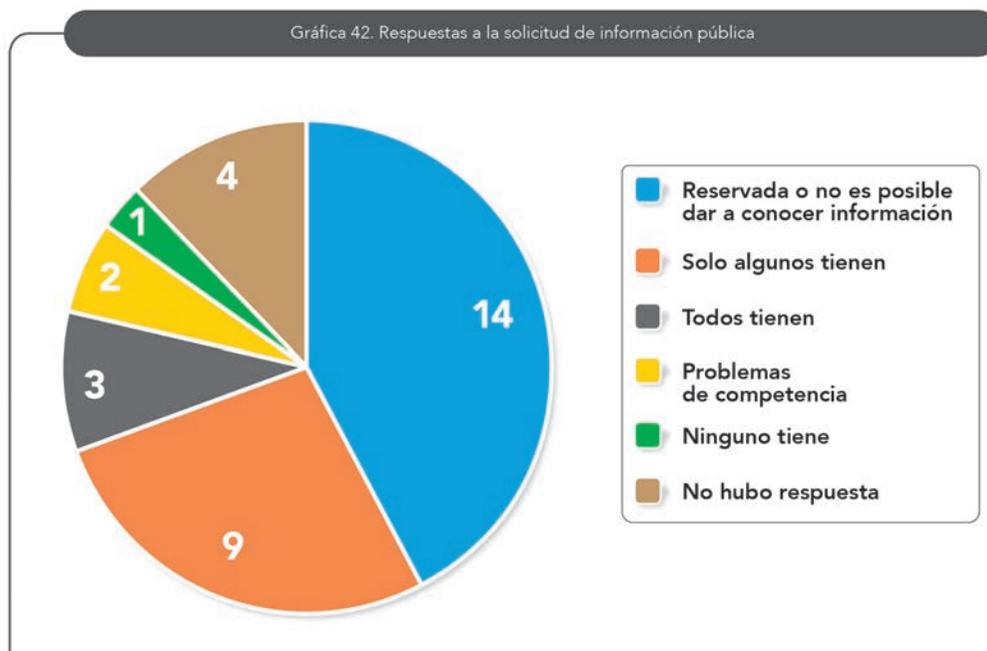
Garantizar que todos los centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación, cuenten con equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de los mismos.





Con base en dicha disposición y lo expresado en la fracción XVII del artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones⁵, realizamos una solicitud de información a través de Infomex en la cual pedimos que nos indicaran en cuáles centros penitenciarios se cuenta con inhibidores de señal con el objetivo de verificar si lo expuesto en el marco normativo se está cumpliendo cabalmente. Lo anterior resulta relevante toda vez que se sabe que desde algunos centros penitenciarios se siguen cometiendo secuestros y extorsiones por la debilidad institucional y la falta de equipamiento de estos centros.

Sin el afán de difundir qué entidades (al ser este un tema delicado pues algunas de ellas declararon como reservada esta información) cumplen con esta norma elaboramos la siguiente gráfica⁶ derivada del procesamiento y análisis de la solicitud de información en comento:



Elaboración del ONC a partir de las respuestas a solicitudes de información pública

En cuanto a los centros penitenciarios del orden federal, todos ellos cumplen con la normativa, es decir, cuentan con inhibidores de señal de telefonía celular, radiocomunicación, transmisión de voz, datos o imagen.

Por otro lado, cabe destacar que 14 de las 32 entidades respondieron que la información solicitada se encuentra reservada, es confidencial o bien no es posible dar a conocerla; mientras que 12 de 32 entidades sí proporcionaron la información solicitada. Ante este hallazgo, resulta importante debatir por qué algunas entidades consideran que la información relativa a los inhibidores de señal constituye un riesgo para la seguridad estatal y nacional, pero otras entidades no lo consideran de esta forma.

En principio, la ley establece que todos los centros penitenciarios deben contar con este equipo por lo que una hipótesis plausible indicaría que mantener como reservada esta información refleja que algunos centros penitenciarios carecen de este equipo y las autoridades prefieren mantener en secrecía esta situación.

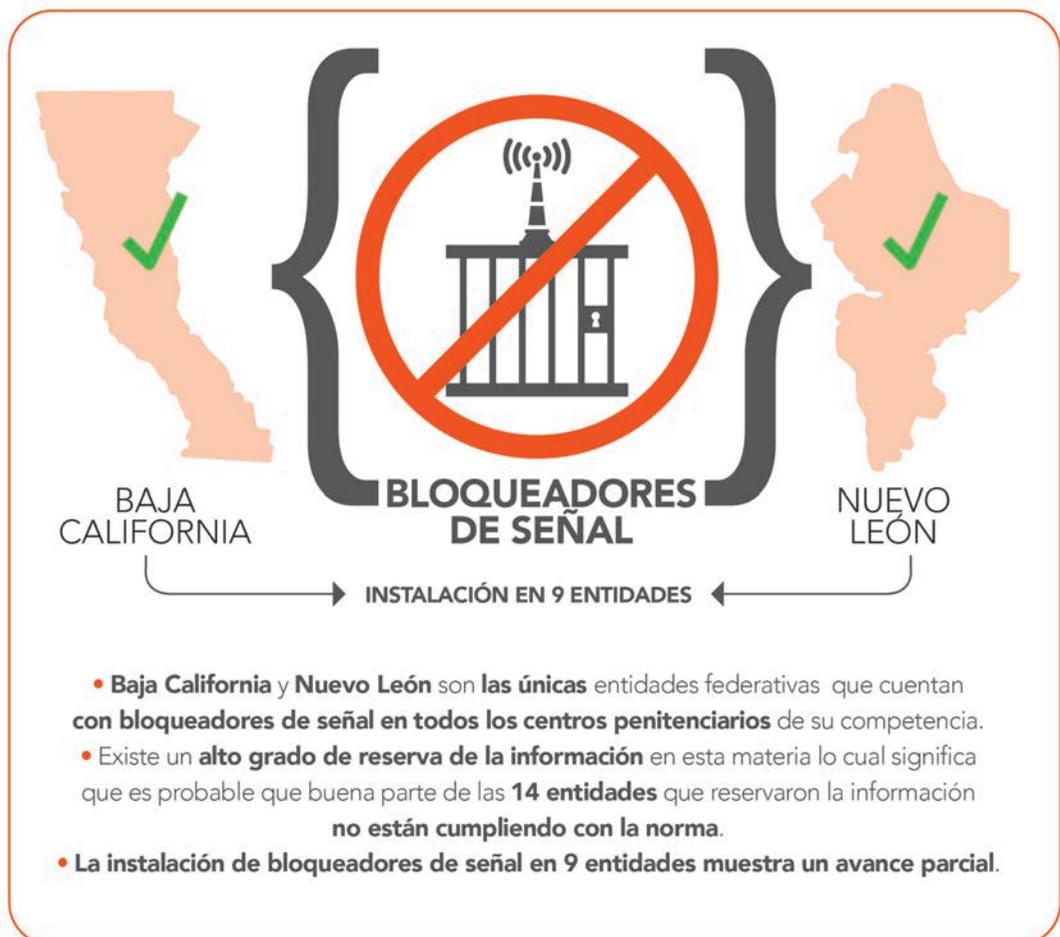
⁵ La cual establece la obligación a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones de colaborar con las autoridades competentes para que en el ámbito técnico-operativo, se cancelen o anulen de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen dentro del perímetro de centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios, o centros de internamiento para menores, tanto federales como de las entidades federativas.

⁶ En la gráfica los conceptos suman 33 por incluir la solicitud a nivel federal.

Si desechamos esta hipótesis y aceptamos los argumentos esgrimidos por las autoridades para reservar esta información, entonces los resultados sugieren que la transparencia en este tema presenta un carácter altamente discrecional pues las unidades de enlace y las autoridades correspondientes de las diversas entidades responden en sentidos opuestos. Esto evidencia que hay diferencias significativas de fondo en los criterios para clasificar la información lo cual repercute la calidad de la transparencia y la confianza en las instituciones.

Un resultado desalentador es que solamente dos entidades (Nuevo León y Baja California) tienen inhibidores de señal en todos los centros penitenciarios de su competencia, 9 entidades tienen equipos solo en algunos penales, 4 entidades optaron por no responder y otras 2 alegaron un problema de competencia el cual no se pudo solventar adecuadamente. En suma, desconocemos el estatus de los inhibidores de señal en 20 de las 32 entidades mientras que en las 12 entidades restantes solo 9 tienen en algunos penales pese a que la ley establece que todos deben contar con este equipo.

Los resultados anteriores evidencian que se necesitan más esfuerzos para llevar a buen término el equipamiento de los centros penitenciarios del país como lo manda la ley, en particular, aquellos administrados por las autoridades estatales pues el estatus actual que presentan no permite que mejoren las condiciones de seguridad a la luz de que la comisión de delitos como el que compete a este estudio sigue siendo una realidad. En cuanto a las entidades que reservaron la información solicitada o cuyo avance ha sido parcial o nulo o aquellas que no respondieron, desde el ONC urgimos a que los centros penitenciarios que no cumplan con la norma procuren hacerlo a la brevedad.





CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Con el paso del tiempo, el secuestro se ha convertido en uno de los delitos que más afectan la seguridad y percepción de los ciudadanos. Si bien la comisión de este delito no es tan frecuente como la del asalto en la vía pública o un robo de vehículo, tenemos que reconocer su gravedad en términos psicosociales, políticos, jurídicos y económicos si como sociedad queremos disminuir su incidencia. En este documento nos hemos dado a la tarea de brindar una comprensión integral de este fenómeno de manera que la inclusión de evidencia cualitativa y cuantitativa pretende generar un diagnóstico único hasta el momento.

En el ONC estamos convencidos de que ampliar las perspectivas de análisis contribuye a mostrar aristas del problema que antes ignorábamos ya sea de manera numérica o bien conceptual. La relevancia de este documento es primordial pues todavía es momento apropiado para que las autoridades correspondientes reevalúen las políticas públicas elegidas para atender este problema. Como organización de la sociedad civil especializada en temas de seguridad, justicia y legalidad estamos obligados a ser agentes de cambio por lo que este documento además de constituir un insumo valioso para la toma de decisiones y ser una referencia académica representa el esfuerzo por mejorar las condiciones vigentes de seguridad en el país. Recordemos que el secuestro representa una grave afectación no solo para el patrimonio de las personas sino para su libertad y otros derechos humanos fundamentales, además es un reflejo de la prevalencia de la precariedad del Estado de Derecho de cualquier país pues implica que las autoridades correspondientes no son capaces de garantizar la seguridad ciudadana de los habitantes. Tras la elaboración de esta investigación, nos encantaría dar a conocer cifras y frases triunfalistas que demuestren que el problema del secuestro ha sido resuelto, sin embargo, los resultados obtenidos no son del todo alentadores por lo que resulta prioritario mostrar cuáles son los hallazgos de este documento de manera sucinta.

En primer lugar, observamos que la denuncia por secuestro del fuero común además de presentar una tendencia al alza se ha expandido geográficamente a más municipios del país. Este hallazgo también se sustenta en que la concentración de la denuncia se ha mantenido en niveles bajos a la par que el promedio mensual de estas es cada vez más alto lo cual favorece la dispersión del secuestro en el territorio. Este rasgo resulta muy alarmante, ya que significa que cada vez más comunidades están siendo afectadas por los círculos concéntricos de dolor y miedo que genera el secuestro.

Por otro lado, la evidencia de las averiguaciones previas a nivel federal por secuestro obtenida de una solicitud de información pública a la PGR demuestra que la cantidad total de secuestros no solo se limita a los registros divulgados por el SESNSP. Por esta razón, evaluar los resultados de la política antisequestro únicamente con base en los registros del fuero común es a todas luces parcial. Como lo han señalado las autoridades es probable que haya un cierta cantidad de registros duplicados, sin embargo, no debemos olvidar que los registros federales más bien concentran aquellos secuestros vinculados con la delincuencia organizada. Debido a la gravedad del problema de secuestro es importante tomar en consideración cada una de las privaciones ilegales de la libertad que son cometidas en nuestro país y reconocer las magnitudes del problemas, no se puede tapar el sol con un dedo. Las autoridades federales deben avocarse a trabajar mecanismos de sistematización de información que nos permitan tener acceso periódico a los registros de los secuestros del fuero federal en las bases de datos disponibles en el SESNSP. Esto es fundamental sobre todo si se tiene un genuino interés de mejorar las condiciones de seguridad.

De acuerdo con los registros del SESNSP, la región que durante el primer cuatrimestre de 2014 ha mantenido las tasas de denuncia por secuestro por cada cien mil habitantes más altas es el noreste. Esto se debe principalmente al problema de seguridad latente en Tamaulipas pues recordemos que la tasa cuatrimestral es 465% mayor que la nacional y que la presencia de secuestros múltiples es más frecuente en esta entidad de la región. Si somos más precisos en el análisis y nos remitimos a la información municipal observamos que en este mismo periodo 20 municipios de Tamaulipas han sido afectados por este delito y que municipios como Reynosa (1er lugar nacional hasta abril), Victoria (3er lugar), Nuevo Laredo, Tampico, El Mante y San





Fernando están en la lista de los 25 municipios con más denuncias por secuestro. Este hallazgo evidencia que el problema del secuestro en Tamaulipas no se encuentra focalizado sino extendido en la mayor parte de la entidad. Dadas las características de este problema estatal de seguridad es evidente que este no puede ser resuelto únicamente a partir de planes especiales u operativos conjuntos, pues no debemos olvidar que se trata de un fenómeno que surge de las fallas institucionales para atender problemas sociales. En segundo lugar, existe la incertidumbre de que las procuradurías de justicia de las entidades federativas no estén actuando conforme a la Ley General cuando se suscita un secuestro exprés o formas alternativas del secuestro contrarias al entendimiento cotidiano de qué es y cómo se persigue un secuestro. En consecuencia, podemos esperar que haya cierto subregistro en algunas entidades por lo que son necesarios esfuerzos para que las autoridades competentes apliquen la Ley General pues dicho ordenamiento jurídico surgió de la mano de las organizaciones de la sociedad civil para brindar las bases necesarias para frenar y prevenir este delito pluriofensivo.

Por otro lado, la evidencia del secuestro de migrantes recabada a partir de solicitudes de información pública es un claro reflejo de que una de las áreas de oportunidad más importantes de las instituciones de seguridad es la coordinación y sistematización de la información pese a que en gran medida los discursos oficiales pretendan mostrar a la coordinación como el eje toral de la estrategia de seguridad nacional. La gran heterogeneidad de las respuestas que obtuvimos se denota a partir de las siguientes cifras: la Policía Federal (PF) ha rescatado a más de 70 mil migrantes secuestrados entre 2007 y 2014; mientras que, el Instituto Nacional de Migración (INM) solo tiene conocimiento de 590 casos desde 2000, por otro lado, la PGR solo tiene registradas 48 averiguaciones previas por secuestro cometido en contra de migrantes desde 2010 y que el registro más antiguo de la Secretaría de Marina - Armada de México (SEMAR) en esta materia es de 2013 y solo corresponde a 129 víctimas en Tamaulipas. Al cierre de este documento, la Secretaría de la Defensa Nacional no ha entregado sus cifras.

Resulta preocupante la falta de información de calidad sobre secuestro de migrantes pues ello evidencia que lamentablemente no es una de las prioridades del Gobierno de la República ni de los gobiernos de las entidades federativas. Esto hace que cuestionemos el verdadero interés de las autoridades en el tema de derechos humanos y de seguridad, ya que al hacer invisible este fenómeno delictivo y las vejaciones que conlleva se está ignorando el respeto a la dignidad humana y a las garantías fundamentales de cualquier persona. Además de que no se está atendiendo una de las fuentes de enriquecimiento de las organizaciones de la delincuencia organizada que es posible gracias a la connivencia con autoridades.

La literatura especializada y la experiencia de las víctimas dan cuenta del papel fundamental que desarrollan las autoridades para la comisión exitosa de secuestros. Por paradójica que resulte esta aseveración, en México es un hecho que la participación de policías o funcionarios públicos en secuestros es estratégica para cobrar el rescate solicitado a cambio de la liberación de la víctima y poder permanecer a la sombra de la impunidad. Con base en ello, decidimos tratar de identificar la relación que existe entre la percepción ciudadana sobre nuestras autoridades de seguridad y los niveles de denuncia de secuestros del fuero común.

Tras la elaboración de dicho ejercicio, se encontró evidencia de que existe una correlación positiva entre los niveles de denuncias y la proporción de individuos que consideran nada confiable la actuación de la Policía Municipal, es decir, entidades con muchos secuestros tienden a mostrar que la población no confía nada en su Policía Municipal. En principio, esto es muestra del debilitamiento de la institución de seguridad más cercana a la gente. Las hipótesis que surgen de este hallazgo y las evidencias de las entrevistas apuntan a que en ocasiones el nivel de involucramiento de autoridades en la comisión de este delito puede ser frecuente. En este sentido, la afirmación señala que los habitantes guardan esa percepción hacia la autoridad porque saben que han estado involucrados en actividades ilícitas. Esta correlación también fue validada al considerar la percepción de la efectividad del desempeño de la Policía Municipal.

Cada vez que se difunde en medios de comunicación la crisis nacional del secuestro, comienzan a surgir voces legislativas que pregonan la necesidad de reformar el marco normativo específico en la materia mediante el incremento de las penas para quienes cometen este lamentable delito. Recientemente pudimos ser





testigo de ello, las nuevas sanciones que plantea la Ley General muestran que la intención del Legislativo es la de castigar de manera cada vez más severa a los secuestradores. En la práctica, la estadística judicial demuestra que en la mayoría de los casos con sentencia condenatoria las sanciones impuestas por los jueces son una mezcla de prisión, multas y reparación del daño; la duración del encarcelamiento supera los 17 años mientras que las sanciones pecuniarias superan los 5 001 pesos. Ante este escenario, vale la pena cuestionar si el incremento de las penas generará algún efecto en las tasas delictivas, ya sea incapacitante o disuasivo. La teoría revisada en el documento revela que la respuesta a esta pregunta es un tanto ambigua por lo que el debate de este tema resulta oportuno y necesario, ya que anualmente se destina una gran cantidad de recursos públicos y como sociedad quisiéramos que estos se emplearan de tal forma que las condiciones de seguridad mejoren.

Aunado a ello, debe tomarse en consideración la efectividad de la administración de justicia para poder determinar si efectivamente el incremento de las penas tendría algún efecto positivo o negativo en los secuestros que se registran diariamente en nuestro país. Con nimo de cuantificar dicha efectividad, realizamos diversas solicitudes de información a los tribunales de justicia estatal del país. Sin embargo, ello resultó imposible dados los parámetros y criterios disímiles en materia de transparencia. En primer lugar, debemos resaltar la gran heterogeneidad de las respuestas tanto en términos numéricos como en la forma de brindar la información. Por ejemplo, la respuesta de Tlaxcala difiere mucho de las respuestas de Tamaulipas o Chiapas porque la respuesta de la primera tiene tintes narrativos pues se proporcionó una especie de recuento de cada caso reportado por lo que los datos proporcionados no resultan fáciles de procesar con fines estadísticos, mientras que las respuestas de las otras entidades fueron muy precisas y contestaron clara y sucintamente lo que se solicitó.

Este hallazgo en materia de transparencia y rendición de cuentas nos permite afirmar que a pesar de la crisis de seguridad por lo que atraviesa el país y la necesidad de las víctimas de secuestro y otros delitos de tener acceso a la justicia; ello no parece ser una prioridad para las instituciones del poder judicial. La evidencia de que algunos poderes judiciales carezcan de sistema de información automatizados en materia penal da cuenta que se carece de indicadores de desempeño fundamentales que nos permitan realizar un seguimiento de la actuación de los tribunales.

De acuerdo con el Artículo 7 de la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, los centros de readaptación social, los establecimientos penitenciarios, los centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, deben contar con equipos capaces de bloquear permanentemente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación o de transmisión de datos e imágenes. Esperaríamos que al tratarse de una disposición establecida en una ley general desde hace años, encontraríamos que cada una de las entidades federativas contaría con dichos bloqueadores de señal para poder prevenir la comisión de secuestros y extorsiones, dado que se supondría que es de su interés evitar mejorar las condiciones en que vive la población.

Sin embargo, al analizar la respuesta proporcionada por las entidades federativas nos llevamos una desagradable sorpresa dado que se encontró que solamente 2 estados (Baja California y Nuevo León) cuentan con bloqueadores de señal en todos los centros penitenciarios de su competencia, también existe una gran reserva en este tema por parte de las autoridades si reparamos en que 14 entidades decidieron no proporcionar esta información. En cambio, todos los penales federales cuentan con este equipo. Recordemos que los bloqueadores de señal son una de las acciones implementadas más importantes en materia de secuestro y extorsión pues como se sabe se siguen cometiendo estos delitos desde las cárceles. Este tipo de hallazgos ponen en evidencia que lamentablemente la solución del problema de inseguridad y violencia en el país depende de la voluntad política de las autoridades en detrimento de la calidad de vida de la ciudadanía.

Aunado a ello, este hecho pone en tela de juicio el efecto incapacitante que producen, en teoría, las prisiones dado que a pesar que se encuentren en reclusión los secuestradores, por ejemplo, ellos pueden continuar orquestando secuestros detrás de las rejas. De igual forma, la falta de transparencia de algunas entidades federativas puede ser el reflejo de que no se ha avanzado lo suficiente en la implementación de esta estrategia pese a que se establece en la legislación vigente. Ello no tiene pretexto alguno, puesto que





inclusive la fracción XVII del Artículo 44 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece la obligación de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones de colaborar con las autoridades competentes para que en el ámbito técnico-operativo, se cancelen o anulen de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de datos o imagen.

Una arista poco conocida del secuestro y sus dinámicas es el nivel de participación de los jóvenes. Debido a ello, en este estudio optamos por llevar a cabo un primer acercamiento para identificar este importante factor social con la finalidad de comenzar a sentar las bases para que puedan generarse políticas públicas integrales con mayor enfoque preventivo. Tras la elaboración de este ejercicio, encontramos varios indicios que muestran como a nivel nacional los procesados y sentenciados por secuestro en 2012 son en su mayoría hombres de entre 18 y 29 años. También se descubrió una correlación positiva entre ingresados e internados en centro penitenciarios para menores y las denuncias por secuestro en 2012, ello significa que entidades con denuncias elevadas tienden a presentar más menores de 18 años internados e ingresados en los centros penitenciarios para adolescentes. Bajo esta perspectiva, es evidente que las estrategias contra el secuestro y las políticas públicas que se implementen en la materia no deben estar únicamente determinadas por el permanente discurso reactivo y criminalista. Al contrario, para que estas puedan ser efectivas necesariamente deben de entrar a la discusión de los problemas sociales que alientan la actividad delictiva. En este sentido, debemos también destacar el papel que juega el entorno familiar en el que se desarrolla el adolescente pues tenemos casos en los que se empareja un ambiente familiar y social hiper-criminógenos con una condición incluso neurológica diferente.

Asimismo en materia penitenciaria debe destacarse el caso de Chihuahua, la primera entidad que no solo construyó módulos especiales para secuestradores y extorsionadores sino que mejoró diversas condiciones en los penales para el resto de la población reclusa. Es cierto que para que podamos comprobar la efectividad de la medida hace falta que transcurra cierto tiempo, que se desarrollen bajo este modelos las dinámicas sociales al interior del penal y que conozcamos la verdadera implicación de la medida en la incidencia delictiva. Sin embargo, es indudable que este caso sienta un precedente de que se pueden modificar las condiciones de este eslabón de seguridad pública si se tiene voluntad política y una visión determinada.

Debido a los resultados de esta investigación, en el ONC hemos decidido cerrar el documento con algunas recomendaciones que las autoridades y sociedad civil podemos llevar a cabo, conscientes que, ante el escenario que vivimos, la autoridad no puede asumir con normalidad a la comisión de este delito y los ciudadanos debemos asumir un rol proactivo y corresponsable para erradicar este fenómeno.

1. Como se aprecia a lo largo de este estudio, para generar políticas públicas y estrategias adecuadas en la materia, es fundamental identificar y cuantificar las distintas modalidades de secuestro, ya que cada una conlleva diversas consecuencias las cuales dependen en gran medida del objetivo que se persigue al cometer el delito así como de la duración de este. Claramente no es lo mismo combatir el secuestro exprés que un secuestro tradicional o político. En este sentido, requerimos información desagregada para generar diagnósticos más puntuales en las entidades federativas.
2. Supervisar que las procuradurías estatales apliquen la Ley General en la materia para catalogar los secuestros de tal forma que los criterios habituales y cotidianos que rigen sus actividades pasen a segundo término. Esta recomendación se basa en que la evidencia de las entrevistas refleja que hay autoridades que clasifican secuestros como amenazas, robos o extorsiones.
3. Atender el secuestro exige visualizar este problema no solo como uno de seguridad pública sino que se deben impulsar y fortalecer políticas públicas que favorezcan la creación de oportunidades para los jóvenes pues como se demostró, su rol en el secuestro es importante.





4. Concretar el equipamiento de todos los centros penitenciarios del país con bloqueadores de señal de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de voz, datos o imagen. Este objetivo requiere la coordinación entre las autoridades de los centros penitenciarios y las empresas de telecomunicaciones.
5. Más allá de la narrativa gubernamental es necesario mejorar la sistematización de información y coordinación entre las autoridades en lo referente al secuestro de migrantes. En este sentido, urgimos a que las autoridades utilicen de manera armónica las plataformas tecnológicas disponibles para generar un diagnóstico certero de las dimensiones y alcances del secuestro de migrantes.
6. Un elemento muy importante que se requiere es un compromiso formal de parte de los gobiernos federal, estatal y municipal frente a la corrupción. No es admisible que aún hoy veamos que entidades gravemente afectadas por la delincuencia y en particular por el secuestro donde los habitantes reportan poca o nula confianza en su autoridad más cercana: la Policía Municipal.
7. La situación en Tamaulipas exige una respuesta coordinada por parte del Estado mexicano. Dicha respuesta no será la mejor si solo se implementan operativos especiales o planes temporales y efectistas en particular porque no se trata de un problema reciente sino uno histórico.
8. Divulgar indicadores de resultados con cierta periodicidad diferentes de las denuncias de secuestro del SESNSP por ejemplo, las averiguaciones previas iniciadas a nivel federal, la cantidad de bandas de secuestradores consignadas según la función que desempeña cada integrante, la cantidad de víctimas rescatadas o liberadas y aproximaciones de los montos de rescate.

En el ONC consideramos que ante la problemática del país en materia de secuestro, cada uno de los actores sociales debemos comprometernos en el ámbito de nuestras competencias. Por último, hacemos un llamado a la ciudadanía a que siga denunciando, pesa a la desconfianza o desinterés que pueda sentir, mientras más denuncias tengamos, más información confiable podemos generar y a que se sume a causas que, dentro del marco normativo, buscan erradicar este delito. Como sociedad demandamos seguridad, no la ilusión de seguridad.





**OBSERVATORIO
NACIONAL
CIUDADANO**
SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD™

**NOTA
METODOLÓGICA**



1. Filtro ciclo-tendencia: En esta gráfica se muestra la serie tendencial generada a partir del filtro Hodrik- Prescott el cual descompone los datos en dos series: una de tendencia y otra de perturbaciones cíclicas. La ventaja de usar este método estadístico es que se puede obtener una serie alisada en la cual se distinguen con facilidad tendencias primarias y secundarias. Cabe mencionar que el factor lambda que ajusta los datos varía dependiendo de la frecuencia de los datos, es decir, si estos son anuales, mensuales o trimestrales.

2. Tasa de variación continua: En esta gráfica se muestra la tasa de variación continua aproximada mediante la diferencia de logaritmos entre el dato del periodo t+1 y el dato del periodo t. Este cálculo nos dice cuánto cambió la denuncia del delito respecto al periodo anterior. Para una interpretación más sencilla de la escala de la gráfica conviene multiplicarla por cien a fin de que sea un porcentaje. Cabe señalar que este cálculo se realizó a partir de la serie tendencial obtenida en la gráfica 1 porque de lo contrario, graficar la tasa de variación a partir de la serie original genera una gráfica poco comprensible. Lo valioso de esta gráfica es que nos permite observar cómo se ha comportado la tasa de variación de la denuncia de delitos en el periodo de estudio de tal forma que se pueden identificar periodos de máxima o mínima variación según sea el caso.

La fórmula de la tasa de variación continua es:

$$TVC = \ln F_t - \ln D_t$$

3. Tasa de variación discreta: Esta tasa nos indica el porcentaje de variación inmediato entre un periodo y otro de una variable determinada.

$TVD = \left[\frac{D_t}{D_{t-1}} - 1 \right] * 100$ donde D_t es el nivel de denuncia del último periodo. D_{t-1} es el nivel de denuncia del periodo anterior.

4. Índice de Concentración de la Denuncia (ICD): toma como base el índice Herfindahl-Hirschman que mide la concentración de mercados. Su interpretación es muy sencilla puesto que el resultado es un número entre 0 y 1 de tal forma que entre más cercano esté a uno mayor será la concentración del mercado o en nuestro caso, de la denuncia y entre más cercano a cero sea, menor será la concentración. Cuando este indicador aumenta, revela una mayor concentración respecto al año anterior. La fórmula es:

Índice de concentración de la denuncia (ICD) = $\sum_{i=1}^{32} TP_i^2$ donde $TP_i = \frac{\text{Total de denuncias en la entidad } i}{\text{Total de denuncias en el país}}$, es decir, el ICDN es la suma del cuadrado de las tasas de participación estatales. Cuando el ICDN es grande, existe alta concentración de la denuncia en el país y cuando es pequeño, la concentración es baja.

5. Gráficos de dispersión y coeficiente de correlación simple: en este tipo de gráficas se muestra la relación entre dos variables de razón, se asocia a esta gráfica un estadístico de correlación el cual mide la asociación lineal de un par de variables como el cociente de la covarianza de las variables entre el producto de desviaciones estándar de cada variable.

$$P_{x,y} = \frac{cov(x,y)}{\sigma_x \sigma_y}$$

6. Tasa de secuestro por cada 100 mil habitantes: esta se calcula de la siguiente forma.

$$TS = \frac{\text{Denuncias en la entidad } i}{\text{Población de la entidad } i} * 100,000$$





7. Para la elaboración de este documento se requirió la recolección de información en campo que se realizó entre el 14 de marzo y el 12 de agosto de 2014. A partir de la selección de informantes, se definieron las rutas y la calendarización de las entrevistas.

a) En total se realizaron 28 entrevistas efectivas; por otra parte, dos entrevistas fueron reprogramadas, pero ninguna fue cancelada. Sin embargo, no fueron posible de concretar 11 entrevistas debido a que se obtuvo respuesta negativa a nuestra solicitud o no se obtuvo respuesta alguna.

b) Cada una de las entrevistas efectuadas fue grabada en un dispositivo electrónico y se cuenta con el respaldo correspondiente, así como las transcripciones que respetaron las pausas y entonaciones de los informantes. Cabe señalar que la transcripción consistieron en el traslado de la grabación en un texto escrito, conservando los matices propios del lenguaje hablado.

c) Acorde con los objetivos del estudio y la naturaleza de la información se requirió el tratamiento ético de las entrevistas, el cual implicaba el completo anonimato de los informantes. Por esta consideración, las entrevistas transcritas se sometieron a una minuciosa revisión para corroborar la fidelidad de la transcripción al tiempo que se sustituían nombres expresados durante las conversaciones por otros ficticios o se excluían alusiones que fragilizaran la protección a la identidad de quien concedió una entrevista.

d) Las entrevistas que fueron llevadas a cabo para fines de esta investigación fueron a profundidad semiestructuradas y para su análisis se recurrió al método de teoría fundamentada.





Bibliografía

- **ArcGis Resources Center** (2012). Clasificar campos numéricos para simbología graduada [en línea].
- **DisAgudelo, D. M.** (2000). El horror de lo incierto: Intervención psicológica con víctimas de secuestro. *Psicología desde el Caribe*, 20-38. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/213/21300603.pdf>
- **Añez-Castillo, M., & Han Chen, P. L.** (Diciembre de 2010). Metamorfosis del delito de secuestro en el Estado de Zulia, Venezuela. *Criminalidad*, 52(2), 15-32. Obtenido de http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/pagina_nueva/pdf/revista_criminalidad/RevistaCriminalidadVol52Numero2.pdf
- **Arriagada, I.** (2001). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina. International Congress Session LAW. Washington: FLACSO. Obtenido de <http://www.flacso.org.ec/docs/sfsegarrriagada.pdf>
- **Barreiro, G.** (2007). Política criminal y vestigios del derecho penal del enemigo ¿Qué sucede en el secuestro extorsivo? I Congreso Nacional de Criminología. Buenos Aires: Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Obtenido de <http://new.pensamientopenal.com.ar/16092008/doctrina01.pdf>
- **Becker, G.** (2000). Crimen y castigo: un enfoque económico. En A. Roemer, *Derecho y economía: una revisión de la literatura* (págs. 383-436). México: Fondo de Cultura Económica, ITAM, Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas.
- **Bergman, M., Azaola, E.** (2007). Cárceles en México: Cuadros de una crisis. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Mayo 2007. (págs. 74-87). Quito: Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO
- **Block, W., & Tinsley, P.** (2008). Should the Law Prohibit Paying Ransom to Kidnappers? *American Review of Political Economy*, 6(2), 40-45. Obtenido de http://arpejournal.com/ARPEvolume6number2/Block_Tinsley.pdf
- **Carrión Tizcareño, M.** (2006). El secuestro en México. México: Editorial Porrúa.
- **Casillas, R.** (2011). Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas. En N. Armijo Canto, *Migración y seguridad nuevo desafío en México* (págs. 53-71). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- **Centro Nacional de Información** (2010) Instalación y utilización de bloqueadores de señales de radiocomunicaciones en Centros de Readaptación Social. Obtenido de http://c3mx.com/wp33/wp-content/uploads/2012/05/lineamientos_inhibidores_v1_1.pdf
- **Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** (2010). Octavas jornadas nacionales sobre víctimas del delito y derechos humanos. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- **Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** (2011). Informe especial sobre secuestro de migrantes en México. México: CNDH.
- **Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** (2012). Bienvenidos al Infierno del Secuestro: Testimonios de migrantes. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- **Dirección Antisecuestro y Antiextorsión de la Policía Nacional.** (2008). El secuestro extorsivo en un escenario de posconflicto en Colombia. *Criminalidad*, 50(2), 89-102. Obtenido de http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol50_2/06elsecuestro.pdf
- **Garzón Vergara, J. C.** (2012). La rebelión de las redes criminales: El crimen organizado en América Latina y las fuerzas que lo modifican. Washington: Woodrow Wilson Center Update on the Americas. Obtenido de http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Garzon.Rebellion.ESP_.pdf
- **Góngora Pimentel, G. D.** (2005). Evolución del secuestro en México y las decisiones del Poder Judicial de la Federación en la materia. México: Porrúa.
- **IKV Pax** (2010). El Secuestro es un negocio explosivo. Obtenido de: <http://es.scribd.com/doc/44486404/IKV-PAX-el-Secuestro-Un-Negocio-Explosivo>
- **Kessler, G.** (2009). El sentimiento de inseguridad. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- **Kissam, E.** (s.f.). La migración entre México y Estados Unidos. Educación de adultos. Obtenido de <http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/servicios/hemeroteca/074/074002.pdf>
- **Llorens, M., & Moreno, M.** (2008). El secuestro en Latinoamérica Los ojos de la víctima. España: Edición propia. Obtenido de <http://losojosdelavictima.files.wordpress.com/2013/03/el-secuestro-en-latinoamc3a9rica.pdf>
- **Maihold, G.** (2012). La "política del dolor" ante la (in)acción del Estado en materia de seguridad. *Nueva Sociedad*, 240, 188-200. Obtenido de http://www.nuso.org/upload/articulos/3889_2.pdf
- **Márquez, J.** (15 de Enero de 2014). ¿La cifra negra de secuestro puede estar sobre-estimada? Obtenido de *Políticamente Correcto*: <http://javier-marquez.com/2014/01/15/la-cifra-negra-de-secuestro-puede-estar-sobre-estimada/>



- **Martiñón Cano, G.** (2008). El delito de secuestro. Granada: Universidad de Granada. Obtenido de <http://digibug.ugr.es/bitstream/10481/2048/1/17658822.pdf>
- **Mendes, S.** (2004). Certainty, Severity, and their Relative Deterrent Effects: Questioning the Implications of the Role of Risk in Criminal Deterrence Policy. *Policy Studies Journal*, 59-74. doi:10.1111/j.0190-292X.2004.00053.x
- **Navia, C.** (Enero de 2008). Afrontamiento familiar en situaciones de secuestro extorsivo económico. *Revista Latinoamericana de Psicología*, 40(1). Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-05342008000100005&script=sci_arttext
- **Ochoa Romero, R.** (2012). La privación ilegal de la libertad: Especial referencias a los tipos penales contenidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro. México: Tirant Lo Blanch.
- **Ochoa, R.** (2011). Out of Harm's Way: Understanding Kidnappings in Mexico City. Oxford. Obtenido de <http://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:4b015aba-23ca-45e8-b2a1-70de89cd0c19>
- **Paggett, H.** (2012). Jauría La verdadera historia del secuestro en México. México: Grijalbo Random House Mondadori.
- **Parés Hipólito, M. D.** (2007). El delito de secuestro en México Fundamentos político-criminales. México: Porrúa.
- **Plascencia Villanueva, R.** (2004). Teoría del delito. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- **Pradiptyo, R.** (2007). Does Punishment Matter? A Refinement of the Inspection Game. *Review of Law and Economics*, 197-209. doi:10.2202/1555-5879.1099
- **Procuración General de la Nación.** (2006). El secuestro extorsivo en la República Argentina. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer Uruguay. Obtenido de <http://www.mpf.gov.ar/docs/RepositorioB/Ebooks/qe644.pdf>
- **Procuraduría General de la República.** (2008). Secuestros: resultados obtenidos durante la presente administración. México: Procuraduría General de la República. Obtenido de http://www.pgr.gob.mx/prensa/2007/docs08/Secuestros_siedo_130808.pdf
- **Pshisva, R., & Suárez, G.** (2006). Captive Markets: The Impact of Kidnappings on Corporate Investment in Colombia. FEDS Working Paper. Obtenido de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=910886
- **Rubio, M.** (2005). Del rapto a la pesca milagrosa. Breve historia del secuestro en Colombia. *Universidad Externado de Colombia*, 1(11).
- **Salgado-Villegas, J.** (Diciembre de 2010). Creencias y conductas irracionales presentes en familiares y víctimas de secuestro y extorsión. *Criminalidad*, 52(2), 33-55. Obtenido de http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/pagina_nueva/pdf/revista_criminalidad/RevistaCriminalidadVol52Numero2.pdf
- **Shavell, S.** (2000). El derecho penal y el uso óptimo de sanciones no monetarias como medida de disuasión. En A. Roemer, *Derecho y economía: una revisión de la literatura* (págs. 437-469). México: Fondo de Cultura Económica, ITAM, Centro de Estudios de Gobernabilidad y Políticas Públicas.
- **Toc López, S. D.** (2007). Estudio sobre el delito de secuestro en la sociedad guatemalteca. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Obtenido de http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6808.pdf
- **Tzanelli, R.** (2006). Capitalizing on Value: Towards a Sociological Understanding of Kidnapping. *Sociology SAGE Publications*, 40(5), 929-947. Obtenido de <http://www.uk.sagepub.com/lippmancl2e/study/articles/Tzanelli.pdf>
- **Winter, H.** (2008). Prison and crime deterrence. En H. Winter, *The economics of crime An introduction to rational crime analysis* (págs. 26-40). New York: Routledge.

Fuentes

- **Instituto Nacional de Estadística y Geografía.** (2013). Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario. Obtenido el 22 de mayo de 2014, de www.inegi.org.mx
- **Instituto Nacional de Estadística y Geografía.** (2013). Estadísticas judiciales. Obtenido el 22 de mayo de 2014, de www.inegi.org.mx
- **Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.** (22 de mayo de 2014). Estadísticas y Herramientas de análisis de información de la incidencia delictiva (fuero común, fuero federal, 1997-actual). Obtenido el 22 de mayo de 2014, de <http://www.incidenciadelictiva.secretariadoejecutivo.gob.mx/wdelito/>
- **Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.** (22 de mayo de 2014). Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión (enero-abril 2014). Obtenido el 22 de mayo de 2014, de [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1406/1/images/VICTIMASjunio\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1406/1/images/VICTIMASjunio(1).pdf)

ANÁLISIS INTEGRAL DEL SECUESTRO EN MÉXICO. CÓMO ENTENDER ESTA PROBLEMÁTICA

OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD

Se terminó de imprimir en agosto de 2014, en los talleres de L. Alberto Avelar F.

Mza. 421 lt. 2, Col. San Isidro, Valle de Chalco, C.P. 56617, Edo. De México.

Contacto: eif2000@hotmail.com

El tiro consta de 500 ejemplares más sobrantes.



Con el paso del tiempo, el secuestro se ha convertido en uno de los delitos que más afectan la seguridad y percepción de esta de los ciudadanos. Si bien la comisión de este delito no es tan frecuente como la del asalto en la vía pública o un robo de vehículo, tenemos que reconocer su gravedad en términos psicosociales, políticos, jurídicos y económicos si como sociedad queremos disminuir su incidencia. En esta ocasión nos hemos dado a la tarea de brindar una comprensión integral de este delito de manera que la inclusión de evidencia cualitativa y cuantitativa pretende generar un diagnóstico único hasta el momento.

El documento *Análisis integral del secuestro en México. Cómo entender esta problemática* elaborado por el Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad (ONC), tiene como objetivo describir la evolución del secuestro como una problemática social y de seguridad pública desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa que brinde a los lectores un panorama amplio, preciso y enriquecedor. En consecuencia, los alcances de este documento requieren contar con una base conceptual sólida desde disciplinas como el derecho, la economía y la sociología, una visión integradora del secuestro en América Latina así como nociones sobre impactos económicos, políticos y psicosociales a fin de contextualizar y analizar las estadísticas delictivas.

El lector podrá encontrar análisis estadístico del secuestro a nivel nacional, regional, estatal y municipal, una perspectiva comparada del secuestro en América Latina, fragmentos de entrevistas realizadas a especialistas, funcionarios, ex funcionarios e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil, ejercicios de transparencia en materia de secuestro de migrantes, averiguaciones previas iniciadas a nivel federal, estatus de los bloqueadores de señal en los centros penitenciarios del país, revisión puntual del marco normativo y de las acciones históricas implementadas para frenar el secuestro, entre otros contenidos.

A partir del presente estudio, se pudo concluir que el secuestro además de presentar una tendencia al alza y haber alcanzado el máximo histórico en octubre de 2013, se expandió geográficamente a más municipios entre 2012 y 2013. Además existe la incertidumbre de que algunas procuradurías estatales no están catalogando los delitos según la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro* lo cual puede conducir a un subregistro importante.

Por último, la relevancia de este documento es primordial pues todavía es momento apropiado para que las autoridades correspondientes reevalúen las políticas públicas elegidas para atender este problema. Como organización de la sociedad civil especializada en temas de seguridad, justicia y legalidad estamos obligados a ser agentes de cambio por lo que este documento además de constituir un insumo valioso para la toma de decisiones y ser una referencia académica representa el esfuerzo por mejorar las condiciones de seguridad vigentes en el país.



www.onc.org.mx



@ObsNalCiudadano



/ObservatorioNacionalCiudadano