
Violencia en México: realidades y perspectivas

Sigrid Arzt y Guillermo Vázquez del Mercado

El presente artículo busca contextualizar el fenómeno de la violencia en México, vinculándolo a los cambios en las organizaciones criminales que operan en el país. Lo anterior será examinando a la luz de las cifras disponibles sobre homicidios para, sin desconocer la gravedad del problema, ofrecer algunas reflexiones que permitan entender mejor los fenómenos tanto de criminalidad como de violencia que azotan al país.

México es un país que está consolidando su democracia en un contexto de descentralización política del poder, en donde existen distintos órdenes de gobierno, con diversos desarrollos políticos y económicos, y donde además se presenta una frágil o nula rendición de cuentas de las autoridades hacia sus gobernados. Es pertinente establecer ciertas premisas que nos permitan examinar mejor el fenómeno de la violencia vinculado a la criminalidad organizada:

Primero. La seguridad es un asunto local. La primera autoridad responsable de diagnosticar, planificar y actuar en consecuencia al fenómeno de la violencia o inseguridad, es la autoridad local. En el caso de México hablamos de la autoridad municipal y una vez suscitados hechos como homicidios, lesiones, secuestros o extorsiones, las autoridades que deben intervenir por mandato de Ley son las procuradurías estatales.

Segundo. Cuando se inicia una escalada de violencia, como la observada en Ciudad Juárez, Reynosa y Morelia, entre otras demarcaciones, resulta inevitable que la autoridad estatal dé cuentas de lo que está sucediendo e intervenga para atender el fenómeno localizado dentro de su territorio. En ese momento se exhibe lo precaria de la estructura municipal y lo rebasada de la estatal para atender el problema de la violencia. El ejemplo más alar-

mante es el caso de Ciudad Juárez, donde las autoridades no tienen capacidad alguna para siquiera proveer los mínimos servicios de seguridad social, transporte o empleo. Así, se abona cotidianamente a problemas de violencia, dadas las escasas condiciones sociales en las que viven extensos grupos vulnerables tales como jóvenes, migrantes, madres solteras que laboran en la maquila o desempleados, entre otros.

Tercero. La participación de la Federación debiese ser por una situación de desbordamiento de las estructuras locales y estatales para aproximar el tema de la violencia e inseguridad. Lo anterior, sin menoscabo de la responsabilidad que la Federación tiene en la persecución de la criminalidad organizada en su manifestación de delitos contra la salud, o como se le conoce, narcotráfico. Esta responsabilidad debe ir acompañada de una estrecha cooperación y coordinación de las autoridades estatales y municipales; aún así, cotidianamente se escatiman estas tareas por omisión o comisión. Los estados se han situado en un contexto de confort donde todo acto violento es calificado, sin ton ni son, como vinculado al tráfico de drogas, y por consiguiente las autoridades locales y estatales claudican ante su responsabilidad de servir a sus gobernados, de investigar, examinar y actuar en consecuencia, con respecto a los homicidios dolosos que se suceden en su extensión territorial. Es muy común escuchar a presidentes municipales o a los gobernadores señalar como responsable de la inseguridad y violencia a la Federación: olvidan que los primeros en proveer las condiciones mínimas de convivencia social son ellos mismos.

Con lo anterior no se exime a la Federación de su responsabilidad para atender el fenómeno del tráfico de drogas, que debe ser entendido, empero, en su manifestación de un fenómeno transnacional de delincuencia organizada. Esto se traduce en hacer una distinción entre el micro-tráfico de drogas, o narcomenudeo, y el narcotráfico, que lleva implícitos la distribución, traslado y venta de grandes volúmenes de drogas. Hoy los estados y municipios cuentan con la responsabilidad legal de perseguir y atender el narcomenudeo y los problemas sociales que se acompañan de este fenómeno, y tampoco lo hacen. Claudican ante su responsabilidad primicia de proteger a sus gobernados, de proveerles seguridad y de garantizar la protección de su patrimonio e integridad. Las manifestaciones de criminalidad organizada que hoy captura la convivencia social no se generaron de la no-

che a la mañana: son resultado de procesos sociales evolutivos, que en su momento de gestación no fueron atendidos por las estructuras sociales y económicas correspondientes. ¿Qué significa lo anterior? Que las autoridades no procuraron bienes públicos para mantener a los jóvenes en las escuelas, que no se construyó una red de atención a las necesidades de madres en situación de riesgo, que se toleran las faltas cívicas sin ninguna imposición de la Ley, y que no existe autoridad alguna que regule la convivencia pacífica y sana entre las personas de una comunidad. Las manifestaciones sofisticadas y organizadas de criminalidad que hoy se observan, persiguen y sancionan son resultado de años de desatención a grupos sociales extensos en muchos lugares del país. A esto se une la capacidad de los liderazgos mismos de estas organizaciones para echar mano de manera muy inteligente de las bondades de la globalización y las libres fronteras.

Es indispensable entender que la Federación sola no podrá atender los problemas estructurales que se manifiestan vinculados a nuestra sociedad. Es necesario que las autoridades municipales y estatales asuman su responsabilidad constitucional de proveer seguridad y desplieguen una participación importante y constante de coordinación, recursos y compromiso político con la Federación.

Lo que se observa es que sistemáticamente las autoridades estatales y municipales realizan exactamente lo opuesto: un deslinde cotidiano con respecto a los niveles de violencia e inseguridad que privan en sus entidades, así como acusaciones sistemáticas en contra del gobierno federal, sin comprender que la coyuntura por la que atraviesa el país no es un asunto de quién está al frente del gobierno federal solamente, sino de Estado. Un asunto donde lo que está en juego es la capacidad del Estado mismo en imponer la Ley. El quid de aproximar al crimen organizado no es cuántos narcos han sido arrestados, consignados o sentenciados, porque a ellos siempre habrá quien los supla, considerando las enormes fortunas que se amasan. El tema central es la capacidad del Estado para aplicar la ley, que municipios enteros no estén al servicio de las organizaciones criminales, que las procuradurías estatales puedan cumplir con los mínimos de aislar una escena de crimen, investigar los hechos, atender a las víctimas y castigar a los responsables, estén o no vinculados a la delincuencia organizada.

CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO

México ya no es un país donde las reglas de los viejos grupos criminales, tales como los encabezados por Félix Gallardo o Ernesto Fonseca, puedan aplicarse: zonas de influencia definidas, respeto a las familias de los miembros de las organizaciones criminales y a la ciudadanía, así como uso acotado de violencia. Las organizaciones del crimen que hoy enfrentan el Estado mexicano, tales como el grupo de Los Zetas, el Cártel de Juárez o a La Familia Michoacana, están montadas en los procesos de globalización¹ que han reconfigurado las reglas del mercado de drogas ilegales, donde la constante es la violencia extrema explícita, la cooptación o la confrontación con la autoridad, el uso de grupos y tácticas paramilitares, de ideologías (empresariales/nacionalistas o religiosas), la expansión a otros mercados ilícitos para controlar todas las actividades ilegales (extorsión, secuestro, piratería y giros negros, por mencionar algunos) y la generación y expansión de una base social de apoyo.

El fenómeno del crimen organizado montado en los procesos globalizadores tiene por lo menos una década. La respuesta de los legisladores de brindar instrumentos jurídicos a la Procuraduría General de la República fue una reacción a las asimetrías que ya se hacían ver con respecto a las complejidades del fenómeno del narcotráfico en México. Así, en noviembre de 1996 nace la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que dota de nuevos instrumentos jurídicos a la autoridad.²

Uno de los primeros y más claros ejemplos de esta nueva generación de organizaciones criminales fue el surgimiento de La Familia Michoacana en octubre de 2006. Miembros de este cártel arrojaron cinco cabezas humanas a la pista de baile de un centro nocturno de Uruapan, Michoacán, dejando un cartelón que hacía alusión a las razones por las cuales habían sido decapitados los sujetos en cuestión. Días después la organización criminal pagó la

¹ Ver Sigrid Arzt, “El combate a la delincuencia organizada en México”, en John Bailey y Jorge Chabat, *Crimen Transnacional y Seguridad Pública, Desafíos para México y Estados Unidos*. México: Editorial Plaza Janés, pp. 181-205.

² Sigrid Arzt, “Alcances y límites de un acto de buena fe: la experiencia del PAN al frente de la Procuraduría general de la República”, en John Bailey y Roy Godson, *Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática, México y la franja fronteriza*. México: Editorial Grijalbo. pp.172-176.

publicación de un desplegado en todos los periódicos regionales donde se dio a conocer a la sociedad los objetivos, misión y visión de La Familia Michoacana. A esta acción se unió una campaña casa por casa para entregar folletos con información sobre las acciones que buscaría realizar la organización: proteger a los michoacanos de las drogas y del crimen (sin decir que lo harían eliminando al cártel de los Valencia y a Los Zetas del estado para ellos apoderarse de todo el mercado ilícito en Michoacán). Así, la muestra de una organización criminal como ésta habla de la responsabilidad del Estado para desarrollar habilidades, infraestructura y recursos humanos que cuenten con la capacidad de analizar, diagnosticar y actuar contra estos fenómenos.

Además, impone una dificultad más con respecto a la relación Estado-sociedad: el uso de los medios impresos y de comunicación para propagar sus objetivos. Así, las recetas tradicionales de policías y ladrones, de buenos y malos, son insuficientes. El Estado debe desarrollar capacidades que le permitan aproximar fenómenos de naturaleza criminal que conviven en la cotidianidad de las comunidades con complicidad o con temor. Se estima que el mercado de las drogas al menudeo en México tiene un valor de 13 mil millones de dólares al año (la cuarta parte del mercado estadounidense), con la venta de 6,760 millones de dosis para cinco millones de consumidores.³

Por consiguiente, es evidente que los grupos criminales seguirán, a través de los instrumentos que tengan a la mano, dirimiendo sus diferencias con otros grupos criminales para establecer las fronteras de sus territorios. Esto ha conducido, de acuerdo con cifras oficiales, a generar entre diciembre de 2006 a marzo de 2010, 22,743 muertes vinculadas al crimen organizado. De los tres estados más violentos, uno es fronterizo, y dos han sido corredor natural de tráfico de drogas. Así, 6,753 muertes violentas han tenido lugar en Chihuahua; 3,136 homicidios han sido en Sinaloa y 1,826 en Guerrero. Asimismo, en este mismo periodo se han registrado 1,286 enfrentamientos, de los cuales 977 han sido contra las autoridades y 309 entre las propias organizaciones del crimen organizado.⁴ Pero la confrontación es por plazas, concretamente por Tijuana, Culiacán y Ciudad Juárez.⁵

³ CCN México, 13,000 millones de dólares gastan en México los adictos: ONU, 2 de marzo de 2010.

⁴ *El Universal*, "Oficial: más de 22 mil 700 muertos por violencia", 13 de abril 2010.

⁵ *El Universal*, "El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos", 27 de febrero de 2007.

También vale la pena mencionar el armamento que ha sido asegurado por las distintas fuerzas de seguridad de manos de estas organizaciones. Para febrero de este año, se habrían asegurado más de 36 mil armas de fuego, de las cuales más de la mitad son automáticas, y el 90 por ciento tiene su origen en el mercado estadounidense. Igualmente, se han asegurado más de cuatro millones de municiones, más de 2,800 granadas y más de 18 mil vehículos (terrestres, aéreos o marítimos). Vale la pena subrayar que esto es lo que hoy lleva contabilizado el gobierno federal a partir de sus acciones. Si estos números se ven a la luz de que 18 mil vehículos equivale a la fuerza vehicular de una empresa empaquera para todo Centroamérica, o que si simplemente por cada arma hay un individuo que la porte, estamos hablando de un ejército irregular de 36 mil hombres que equivaldría a casi el 10 por ciento de la fuerza sumada de hombres y mujeres que conforman al Ejército, Fuerza Aérea y la Armada. Qué decir de la Policía Federal, la cual oficialmente está conformada por cerca de 35 mil elementos.

A estos elementos se agrega una acción calculada, exitosa y de gran impacto por parte de las organizaciones criminales: el uso de la comunicación para enviar sus mensajes. Para el primer trimestre de 2009 se contabilizó la colocación de 530 narcomantas⁶ mediante las cuales los grupos criminales amedrentan a bandas rivales, a las autoridades de las instituciones de seguridad de los tres niveles de gobierno y a la sociedad en su conjunto.

A estas cifras habría que añadir el llamado pautado que se genera a través de la cobertura que los medios de comunicación electrónicos e impresos dan al tema, en adición a las imágenes y videos en Internet sobre retos, interrogatorios, torturas y homicidios entre narcotraficantes rivales o por ciudadanos que aterrorizados demandan respuesta de la autoridad y exhiben lo ocurrido en sus poblados. Es indispensable comprender y asumir que con estas acciones las organizaciones criminales buscan ganar atención, inspirar temor, respeto y asegurar lealtades de la sociedad, que se dan por el terror que algunas comunidades tienen y ante la evidente incapacidad de la autoridad con respecto al poder de los grupos crimina-

⁶ *El Universal*, "Suman 10 mil 475 ejecuciones en esta administración: PGR", 25 de marzo de 2009.

les. Hoy, es insuficiente que la autoridad señale que hay una cobertura social de las actividades delincuenciales, cuando al mismo tiempo, en lugares como Nuevo León, Michoacán o Chihuahua, la autoridad misma es parte medular del problema, dada la corrupción policíaca y la impunidad. Sin demeritar realidades como el bloqueo de arterias críticas en ciudades como Monterrey para contener las acciones policíacas de la Federación, resulta igualmente importante reducir la colusión persistente en los cuerpos policíacos y la impunidad con que se conducen las autoridades estatales para atender a las víctimas de la violencia. Las entidades federativas están en completa falta con sus gobernados al no construir un esfuerzo sistemático y de largo aliento para alinear las capacidades de sus instituciones de seguridad y procuración de justicia a los estándares requeridos de sociedades modernas.

La desconfianza en la relación Estado-sociedad ha adolecido de comprender la gravedad de quienes hoy han muerto en cumplimiento de su deber. De acuerdo con cifras oficiales, unos dos mil elementos de las fuerzas de seguridad de los tres niveles de gobierno, incluidos soldados y marinos, han caído en manos del crimen organizado. Aún no se presenta a los responsables de estas muertes, ni a aquellos que han sido señalados por violaciones a los derechos humanos.

Lo que se requiere asumir es que ni siquiera el Estado puede estar por encima de la Ley, y que quienes la violan serán sancionados. De no ser así, impera es la impunidad y el abuso de la autoridad, y va en detrimento la construcción de un Estado democrático de derecho. Aunado a lo anterior, se vuelve incluso indispensable que tanto los medios de comunicación como el gobierno construyan un interés común a no ser manipulados o conducidos, que a través de una responsabilidad tan crítica de la democracia, como lo es la responsabilidad de informar, ésta no se convierta en el medio para promover las causas y métodos de la criminalidad organizada.

Existe un consenso en que se ha contribuido a crear la percepción de que la violencia se ha generalizado en todo el país, que está fuera de control y que las instituciones del Estado mexicano están rebasadas. De hecho, la Quinta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI-5) encontró que se presenta una correlación entre la percepción de inseguridad entre las personas que no han sido víctimas del delito y el tiempo que dedican a leer,

escuchar o ver noticias: a mayor contacto con los medios, mayor tiende a ser su percepción de inseguridad.⁷

De acuerdo con la Sexta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad (ENSI-6), el 65 por ciento de la población encuestada se siente insegura en su estado, lo cual representa un incremento de seis puntos porcentuales con respecto a los resultados de la ENSI-5. En el mismo sentido apuntan los resultados de la encuesta “Los Miedos de México”: de acuerdo con sus cifras, 38 por ciento de los mexicanos temen ser secuestrados o que alguien de su familia sea víctima de este delito; 27 por ciento tiene temor a quedar en medio de un enfrentamiento entre cárteles de la droga, o de éstos con el ejército; y 15 por ciento teme a ser asaltado.⁸ Así, puede decirse que las organizaciones del crimen organizado están siendo exitosas en infundir miedo en la población toda vez que 65 por ciento de los encuestados teme ser víctima de actividades delictivas impulsadas por el crimen organizado.

Es indispensable señalar que además de las características de la violencia que hoy acompañan al crimen organizado, la saña se encuentra estrechamente vinculada con la cobertura que tendrá, y por consiguiente los medios son portadores de la nota y la descripción del hecho, pero con dicha descripción son correa de transmisión de mensajes para grupos rivales y para la sociedad en su conjunto. Esto no es un tema menor, y se debe encontrar un punto de equilibrio para que la libertad de expresión y el derecho a la información sea garantizado e incluso protegido, y a la par, éste sea veraz y responsable de no ser presa de los intereses criminales.⁹ La tarea no es fácil y tampoco es menor, pero valdría la pena explorar ejercicios como el de Colombia, donde por algún tiempo se logró el llamado Acuerdo por la Discreción.¹⁰

⁷ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad, Quinta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2007, p.70.

⁸ Buen día y Laredo, *Los Miedos de México* para MVS, 12 de abril de 2010.

⁹ De acuerdo con la organización Reporteros sin Fronteras, los principales cárteles del narcotráfico mexicanos tienen una gran responsabilidad en los ataques a periodistas. Desde 2006 han sido asesinados 62 periodistas y, desde 2003, han desaparecido diez, de los que más de la mitad investigaban asuntos relacionados con el narcotráfico. Fuente: *El Universal*, “Cárteles, predadores de libertad de prensa: RSF”, 2 de mayo de 2010.

¹⁰ El ejercicio inició en la Facultad de Comunicación Social de la Universidad de La Sabana. El Acuerdo por la Discreción fue el resultado de una propuesta base hecha por el cuerpo de profesores de la Facultad a los distintos medios, para que al interior de ellos la reflexión final dejara plasmado un convenio, con el compromiso de cumplirse en procura de mejorar la calidad infor-

Nadie puede desconocer la capacidad y canales de comunicación que existen para que se mediaticen ciertos eventos, que por su naturaleza misma son parte de la cobertura informativa. La idea no es una suerte de “Ley Mordaza” y mucho menos de reprimir el quehacer informativo. El objetivo es reflexionar sobre cómo garantizamos el acceso a la información para preservar la gobernabilidad y democracia en México. Así, centrar la cobertura informativa en la lectura de las notas amenazantes junto a cadáveres, la colocación de mantas con consignas en puntos neurálgicos de ciudades o transmitir videos en Internet con interrogatorios y homicidios de miembros de bandas rivales distribuidos a televisoras locales, nacionales e incluso internacionales, es desconocer que con ello quien pierde es la sociedad en su conjunto y su relación con el Estado, quien busca que no se imponga la impunidad y el poder de los criminales por encima del gobierno.

Como lo señalan los expertos, los medios son poderosas fuerzas que logran confrontar a los gobiernos y los grupos criminales, o en su caso a los terroristas.¹¹ Es ineludible que a la par de las acciones que realizan las autoridades contra los grupos criminales, se tenga una política de comunicación social articulada entre todas las instancias y órdenes de gobierno. De no ser así, lo que gana es la percepción de que la violencia generada por el crimen organizado en todo el territorio mexicano está fuera de control. Incluso señalándolo no se pretende desconocer que existen profundos problemas de inseguridad, incapacidad de las instituciones de protección y de atención a víctimas. Todo ello, por cierto, obligaciones de las autoridades municipales y estatales, en primera instancia.

El punto aquí es señalar que la violencia que se vive en México se focaliza en tres entidades específicas y que requiere de que las autoridades, junto con la Federación, trabajen en coordinación y de manera estrecha para aproximar todas las aristas que acompañan a la criminalidad organizada. Vale la pena reflexionar el por qué las organizaciones de crimen organi-

mativa y la credibilidad en la tarea profesional del periodismo colombiano. Consultar: <http://www.saladeprensa.org/art293.htm> (ver apéndice)

¹¹ CRS, *Terrorism, the Media and the Government, perspectives, trends and options for policymakers*. Consultar en: <http://www.fas.org/irp/crs/crs-terror.htm>

zados han modificado su estrategia en los últimos años. ¿Cuál es la razón que motiva a usar la violencia de manera sistemática y mediatizarla?

Durante las últimas tres décadas del siglo xx, los grupos del crimen organizado en México centraron sus actividades en el transporte de cargamentos de drogas ilegales hacia Estados Unidos por rutas pactadas entre ellos con la protección de corporaciones de seguridad tanto federales como estatales. Sin embargo, el fortalecimiento de los controles fronterizos resultado de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el aumento en el consumo de drogas sintéticas, el incremento de pagos en especie y el crecimiento del mercado de consumo de drogas en México, constituyeron un catalizador para que las organizaciones del crimen fueran transformándose y adecuándose a las nuevas necesidades del mercado transnacional de drogas.

Aunado a lo anterior, no se puede soslayar que desde 2004 hay una alta disponibilidad de rifles de asalto y armamento automático derivado de las facilidades que se dan para que los ciudadanos norteamericanos puedan adquirirlos y por consiguiente comercializarlos o introducirlos a México.¹² No cabe la menor duda que con ello se elevó la capacidad de fuego y de respuesta ante acciones de la autoridad tanto de bandas rivales, como de facciones contrarias al interior de sus organizaciones.¹³

El crecimiento del mercado interno de drogas en México propiciado por los pagos en especie de cargamentos de droga es un elemento adicional. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Adicciones 2008 realizada por el Consejo Nacional Contra las Adicciones (CONADIC), el consumo de drogas ilegales en población rural y urbana entre 12 y 65 años de edad aumentó de cinco por ciento en 2002 a 5.7 por ciento en 2008. Asimismo, el consumo de la marihuana se incrementó de 3.5 por ciento a 4.2 por ciento, mientras que el crecimiento de la venta de cocaína fue mayor al pasar de 1.2 por ciento en 2002 a 2.4 por ciento en 2008. En cuanto a la inci-

¹² Ejemplo de esto fue la acusación que la Oficina de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego (ATF) realizó en contra del dueño de la armería denominada X-Caliber Guns, George Iknadosian, ubicada en Phoenix, Arizona, por vender más de 600 armas de fuego a cárteles de narcotráfico en México. Fuente: *El Universal*, "Ubica EU armería que abastecía narcos", 27 de enero de 2009.

¹³ De acuerdo con declaraciones del ex Procurador General de la República, Eduardo Medina Mora, el 63 por ciento de las más de 52 mil armas decomisadas durante los últimos dos años fueron rifles de asalto. Fuente: *Reforma*, "Son rifles de asalto los más decomisados", 14 de agosto de 2009.

dencia acumulada de uso de drogas entre la población del estudio, es del seis por ciento, proporción que aumenta a 9.6 por ciento si sólo se considera a los hombres y desciende a 2.7 por ciento en las mujeres. Aproximadamente una de cada cinco personas (17.7 por ciento) informó haber estado en una situación en la que le ofrecieron drogas.¹⁴

Para atender a las nuevas necesidades del mercado de drogas ilegales, las organizaciones del crimen organizado en México dejaron de lado su bajo perfil para instrumentar ideologías y metodologías similares a las empleadas por las organizaciones criminales de otros países como Italia o Japón. Es decir, algunos desarrollaron e implantaron entre sus miembros una ideología empresarial-nacionalista (Zetas/Cártel del Golfo)¹⁵ o un credo empresarial-religioso (La Familia Michoacana)¹⁶ para que sus miembros se identifiquen con la *compañía* y maximicen las ganancias. Crearon también una red social de apoyo y protección cimentada en el dinero y el temor que facilitan las actividades de comercio ilícito en las zonas de influencia en las que operan. Esta red fue complementada con una estructura de protección institucional (autoridades locales y estatales principalmente)¹⁷ para evitar acciones del Estado en su contra.

Con estos mecanismos de protección asegurados, el siguiente paso fue expandir sus zonas de influencia haciendo uso de la violencia extrema e

¹⁴ Secretaría de Salud, Encuesta Nacional de Adicciones 2008, pp. 5,6 y 13.

¹⁵ De acuerdo con Alfredo Rangel Buendía “El Licenciado”, Los Zetas inculcan principios y reglas ante la sociedad entre sus miembros. Además, la “compañía” lucha para que a la gente necesitada siempre le llegue algo que disfrutar por medio de un trabajo. Fuente: *Excélsior*, “El Alfíl Negro de los Zetas”, 22 de septiembre de 2008.

¹⁶ Conforme a la entrevista obtenida por Alejandro Suverza con el líder de La Familia (El Más Loco), la organización quiere llegar a la gente más marginada, por lo que ha abierto escuelas y provisto de refacciones a los campesinos para que sigan trabajando el campo. Además, comentó que sus acciones son resultado de un mandato de Dios y dijo: “Nosotros llevamos dos años trabajando y esto va a funcionar y todo va a cambiar. Mi gente está preparada para enfrentarse a cualquier grupo de soldados o a cualquier otro grupo, pero no queremos la confrontación. La Familia sólo quiere recuperar su territorio [Michoacán], su casa”. *Milenio*, “El Evangelio Según La Familia”, 8 de enero de 2009.

¹⁷ Para ilustrar este punto, es suficiente recordar la detención en mayo de 2009 por parte de Fuerzas Federales de once Presidentes Municipales de Michoacán y de prácticamente todos los titulares de las áreas de Seguridad y Procuración de Justicia del Gobierno de ese estado por tener nexos con La Familia Michoacana. Otro ejemplo fue la detención, en junio de 2009, por parte de elementos del Ejército, de aproximadamente 60 policías municipales del diversas alcaldías de Nuevo León que conformaban la red de protección de las organizaciones de narcotráfico presentes en la entidad.

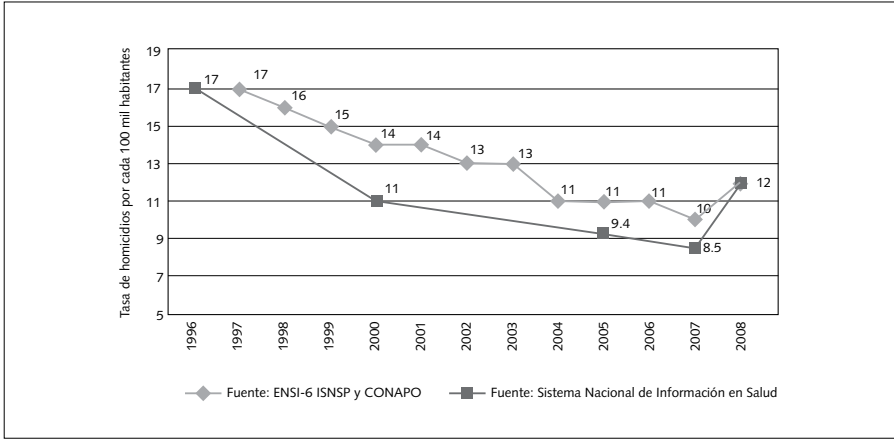
intimidación de las autoridades y de la ciudadanía. Al echar mano de estas tácticas, diversas organizaciones criminales obtuvieron el control no sólo del mercado ilegal de drogas, sino también de todas las actividades ilícitas de la zona a la que se expandían: venta de piratería, giros negros, secuestro, tráfico de personas e incluso comenzaron a extorsionar a comerciantes y empresarios mediante el cobro del derecho de piso para poder desarrollar sus actividades comerciales en su territorio. Con todo lo anterior se confirma que no es un simple problema de criminalidad organizada, sino de capacidad de la autoridad para imponer el estado de derecho.

Las organizaciones del crimen organizado en México han pasado de ser *pasivas* transportadoras de cargamentos de sustancias ilegales, a *proactivas* organizaciones de mayor complejidad, tamaño y poder que emplean la violencia y la intimidación para debilitar a las instituciones de gobierno e incrementar la percepción de inseguridad entre los ciudadanos para aumentar sus ingresos. Los cárteles de la droga en México se han transformado en organizaciones criminales capaces de emplear tácticas insurgentes y paramilitares para controlar la mayor cantidad de variables relacionadas con el mercado ilegal en las zonas de influencia bajo su control, así como de las que podrían estarlo.

Una vez que se han establecido las causas que dieron lugar a la transformación del crimen organizado en México, es pertinente poner en perspectiva la violencia generada por el narcotráfico ya que, si bien existen serios problemas en algunas ciudades y estados del país, esto no significa que el problema de inseguridad y violencia pueda ser homologado para el resto de la República.

En primer lugar es necesario establecer que desde 1995 y hasta el año 2007, la tasa de homicidios dolosos en México mostró una tendencia decreciente al reducirse más de 40 por ciento. Como lo muestra la siguiente gráfica, esta tendencia es corroborada al realizar una comparación con la tasa de mortalidad registrada por la Secretaría de Salud para el mismo periodo.

Si bien durante 2008 se presentó un repunte en la tasa, resultado de la espiral de violencia generada por las organizaciones del narcotráfico, la tasa aun está por debajo de los registros de mediados de la década de los noventa. También llama la atención que el año 2007 es el que cuenta con el menor registro, aun cuando fue en este calendario cuando el gobierno federal inició y formalizó los operativos conjuntos en varias regiones del país.



Lo anterior no significa que el fenómeno de violencia en México no sea preocupante. Sin embargo, como veremos con el siguiente desglose de cifras, es un problema que se acentúa en algunos estados del país y que debe ser diferenciado del resto del fenómeno de inseguridad en México. Esto debiese obligar a la autoridad local a realizar los diagnósticos correctos para desarrollar las políticas públicas correspondientes.

De acuerdo con la información proporcionada por la ENSI-6, la tasa de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes de México para el año 2008 fue de 11.8. Tomando esto como punto de referencia, podemos encontrar diez estados que se encuentran por encima de la media nacional¹⁸ y que cuentan con niveles muy altos de violencia.

Entidad	Tasa HD /100 mil
Sinaloa	43.7
Chihuahua	42.1
Guerrero	30.2
Durango	27.8

¹⁸ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad, Sexta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2009, p. 38.

Baja California	27.7
Oaxaca	20.6
Sonora	15.8
Nayarit	15.2
Quintana Roo	15.2
Michoacán	14.2

Sin duda, los primeros cinco constituyen el epicentro del fenómeno de violencia vinculada al crimen organizado. Cabe destacar la posición de varios de ellos ya que, por ejemplo, Michoacán cuenta con la tasa más baja del grupo, pero dada la virulencia del cártel de La Familia Michoacana, se hubiera esperado que su posición fuera más cercana a los estados donde se focalizan los homicidios. Por el contrario, las acciones en Guerrero han sido menos mediatizadas que las de Michoacán, pero ocupa la tercera posición, lo que podría ser explicado por la proclividad histórica a la violencia de la población en el estado.

Las 22 entidades federativas restantes se encuentran por debajo de la tasa nacional. Específicamente, doce de ellas cuentan con tasas altas, siete con tasas que podrían considerarse medias y los tres restantes incluso podrían ser comparables con países con los registros de homicidios más bajos del mundo.

Entidad	Tasa HD /100 mil	
Tamaulipas	9.8	Violencia Alta
San Luis Potosí	8.8	
México	8.6	
Chiapas	8.2	
Morelos	8.1	

Distrito Federal	8.1	Violencia Alta
Puebla	7.1	
Tabasco	7.3	
Coahuila	6.9	
Jalisco	6.6	
Veracruz	6.6	
Nuevo León	6.0	
Hidalgo	5.8	Violencia Media
Campeche	5.7	
Aguascalientes	5.6	
Colima	5.6	
Zacatecas	5.4	
Guanajuato	5.1	
Baja California Sur	5.1	Violencia baja
Tlaxcala	3.8	
Querétaro	3.4	
Yucatán	2.5	

Como puede observarse, el problema de violencia generada por homicidios dolosos en México no es homogéneo en las 32 entidades federativas del país, ya que existen estados en donde se concentra el fenómeno (Sinaloa, Chihuahua, Guerrero, Durango y Baja California), entidades en donde el problema está presente pero no con el mismo grado de intensidad (Distrito Federal, Morelos, San Luis Potosí, Tabasco y Nuevo León) y algunos más en los que incluso podría decirse que su incidencia es muy baja (Tlaxcala, Querétaro y Yucatán).

Pero esta no es la única variable a considerar para diferenciar el problema de inseguridad en la República Mexicana. La percepción de inseguridad es otro rubro que contribuye a clarificar la distinción. De acuerdo con la ENSI-6, en 2008 el Distrito Federal y Chihuahua fueron las dos entidades federativas con la percepción de inseguridad más alta (85 y 83 por ciento respectivamente).

Es claro que el origen de estas cifras es distinto. Por un lado, el Distrito Federal presenta la prevalencia (19 por ciento) y la incidencia delictivas (22,800 delitos por cada 100 mil habitantes) más altas de todo el país, además de ser el segundo lugar en el porcentaje (37 por ciento) de delitos a mano armada.¹⁹ Por el otro, en Chihuahua la prevalencia (14 por ciento, sexta posición a nivel nacional) y la incidencia delictiva (15,300 delitos por cada 100 mil habitantes, séptima posición a nivel nacional) son menores. No obstante, el aumento de 127 por ciento de los homicidios dolosos en el estado es un elemento determinante en el incremento 19 puntos de la percepción de inseguridad con respecto al año 2007.

El análisis anterior ejemplifica la distinción que existe en las diferentes entidades federativas con respecto al fenómeno de la inseguridad ya que, por ejemplo, en el Distrito Federal los ciudadanos temen delitos como el robo (en todas sus modalidades), mientras que en Chihuahua el temor es a los enfrentamientos entre narcotraficantes en la vía pública.

Un caso de estudio es Nayarit, que con la octava tasa por cada 100 mil habitantes de homicidios dolosos del país, cuenta con la percepción de inseguridad más baja de toda la República (33 por ciento).

De tal suerte, si bien algunos de los estados cuentan con tasas de homicidios dolosos comparables con algunos países de América Latina con problemas muy serios de violencia (El Salvador 47.5/100 mil; Colombia 37/100mil; Brasil 24/100 mil)²⁰ la tasa de homicidios de México para 2008 estuvo muy por debajo de estas mediciones. Lo que se requiere es no sos-

¹⁹ Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad, Sexta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad 2009.

²⁰ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de El Salvador, Sistema de Vigilancia de Lesiones de Causa Externa, marzo 2008; De la Hoz Bojorquez Germán, Homicidios Colombia 2007, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; y Ministerio de Salud de Brasil, Políticas Públicas para la Reducción de la Violencia en Brasil, marzo 2008.

layar la gravedad del problema de la violencia, sino que ésta sea entendida de acuerdo a la que está vinculada con los procesos de criminalidad organizada y diferenciada de los problemas de inseguridad cotidiana que siguen impactando en mayor medida a la ciudadanía en su conjunto.

CONCLUSIONES

Es relevante ofrecer algunas recomendaciones de políticas públicas que permitan focalizar la ofensiva del gobierno mexicano en contra del crimen organizado, partiendo de las tres premisas enunciadas al inicio del artículo. Así, en primer lugar es indispensable el alineamiento certero, sistemático y de largo aliento de las autoridades estatales y municipales en la construcción y modernización de sus capacidades de seguridad y procuración de justicia. Aunado a lo anterior, las estrategias de prevención del delito y de la violencia son clave para reconstruir la confianza en la relación Estado-sociedad. En segundo lugar, se debe desplegar una capacidad real de presencia policial y disminución paulatina del despliegue militar. Una vez lograda la estabilidad requerida, donde se garantizan condiciones mínimas de seguridad, las fuerzas federales tanto civiles como militares deben de estar en posibilidades de replegarse. Al igual que administraciones anteriores, ésta ha dejado en claro que el papel de las fuerzas armadas en tareas en contra de la criminalidad organizada no es permanente. Lo que no se puede perder de vista, es que quien es la principal autoridad que solicita, reclama y exige esa participación es la estatal y municipal, que en un primer momento incumplió con sus obligaciones, y es la primera responsable en asegurar el repliegue de las fuerzas militares y civiles. Tercer plano: es indispensable reconciliar el papel de los medios y su relación en la construcción de la confianza entre el Estado y la sociedad. Lo anterior no es una tarea menor, ya que es indispensable conciliar objetivos de mutuo acuerdo, donde se establezca que el interés compartido del Estado y la sociedad es el bienestar de ésta y no el de la expansión de la criminalidad.

La materialización de estos objetivos podrá lograrse al instrumentar los siguientes elementos de política pública en materia de despliegue de fuerzas de seguridad: alineamiento de capacidades en seguridad pública, de prevención situacional y social del delito y de acciones de comunicación

social. De tal suerte, las recomendaciones aquí vertidas buscarán fortalecer las acciones de los tres órdenes de gobierno de manera descendente, esto es, de la Federación hacia el municipio.

Dada la dispersión geográfica de los estados e incluso de las ciudades donde se concentran los problemas de violencia, en primer lugar se estima conveniente focalizar los esfuerzos en la o las zonas donde se concentra la violencia (colonias o barrios). Una vez identificadas las áreas de intervención, será necesario cambiar el enfoque del despliegue federal de un patrullaje enteramente motorizado (altamente visible, predecible y momentáneo, que además evita que las fuerzas de seguridad entren en contacto directo con la ciudadanía) a uno que privilegie el acercamiento con los habitantes e incite a su intervención.


Será de particular importancia robustecer y expandir las acciones de control de confianza de las fuerzas estatales de seguridad estatal y municipal, ya que dada la penetración por parte de las organizaciones del crimen organizado en sus filas, será vital depurarlas para después incrementar sus capacidades de servicio, tecnológicas y operativas²¹.

Si las autoridades municipales y estatales optan por claudicar a su responsabilidad de cooperación y coordinación con la Federación, los resultados serán siempre endebles. La seguridad de la zona sigue guardando las mismas premisas: proteger a los ciudadanos, así como conocer sus necesidades, disuadir y enfrentar a la delincuencia para mitigar las manifestaciones de violencia e impunidad. Si una autoridad, sea la que sea, no es capaz de garantizar los mínimos de convivencia social y de seguridad, entonces sí, no hay Estado.

Las acciones no descansan únicamente en los esfuerzos de despliegue de la Federación: exigen una tarea permanente, consistente y sistemática de las autoridades locales y estatales y de la sociedad en su conjunto.

En una nota al pie, habrá que seguir de cerca hasta dónde llegan los compromisos de los otros niveles de gobierno en un contexto de procesos electorales, donde de todos es conocido que las autoridades entran en una suer-

²¹ El Subsidio para la Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), así como el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) son programas federales que podrían proporcionar tanto los recursos como los lineamientos adecuados para fortalecer las instituciones de seguridad del municipio y del estado en donde se opere.

te de *impasse* y por consiguiente se rezagan las acciones. Aquí quien más pierde es la sociedad, y ésta aún no se lo cobra electoralmente a las autoridades responsables, quienes estando o no en contextos de contienda política son responsables de garantizar la seguridad de su persona y patrimonio. 

APÉNDICE

ACUERDO POR LA DISCRECIÓN

Sobre la difusión de hechos violentos

Conscientes de la responsabilidad social de nuestro oficio, los profesionales de los Medios de Comunicación de Colombia nos comprometemos con este Acuerdo por la Discreción, porque queremos contribuir al logro de la paz, al respeto de la vida y a la búsqueda del bien común.

1. El cubrimiento informativo de actos violentos - ataques contra las poblaciones, masacres, secuestros y combates entre los bandos- será veraz, responsable y equilibrado. Para cumplir con este propósito, cada medio definirá normas de actuación profesional que fomenten el periodismo de calidad y beneficien a su público.
2. No presentaremos rumores como si fueran hechos. La exactitud, que implica ponerlos en contexto, debe primar sobre la rapidez.
3. Fijaremos criterios claros sobre las transmisiones en directo, con el fin de mejorar la calidad de esa información y evitar que el medio sea manipulado por los violentos.
4. Por razones éticas y de responsabilidad social no presionaremos periódicamente a los familiares de las víctimas de hechos violentos.
5. Estableceremos criterios de difusión y publicación de imágenes y fotografías que puedan generar repulsión en el público, contagio con la violencia o indiferencia ante ésta.
6. Respetaremos y fomentaremos el pluralismo ideológico, doctrinario y político. Utilizaremos expresiones que contribuyan a la convivencia entre los colombianos. Preferimos perder una noticia antes que una vida

Fue firmado en su momento por 35 directores de medios de todo el país, en Santafé de Bogotá, noviembre 4 de 1999.