

Violencia y políticas de seguridad

Elena Azaola Garrido

Elena Azaola Garrido es licenciada y maestra en antropología social por la Universidad Iberoamericana. Es doctora en la misma disciplina por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).



*Por cada persona que caiga en esta guerra,
por cada persona que muera mientras yo mismo siga
vivo, deberá encenderse en mí un pensamiento.
De no ser así, ¿qué otras velas tendría?
No los conozco, pero son más que parientes para mí.*

ELIAS CANETTI¹

a) Situación actual

Existen muchas formas de definir a la violencia. Nosotros adoptamos la que propone la Organización Mundial de la Salud (OMS): "El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones".²

A partir de esta definición lo que quisiéramos mostrar es que la mayor parte de los esfuerzos de quienes a diario nos informan acerca de los inusitados niveles de violencia que ha padecido nuestro país en los últimos cinco años se ha limitado casi exclusivamente a contar a los muertos o documentar la forma en que éstos han perdido la vida. En cambio, muy pocos esfuerzos se han dedicado a conocer la verdadera magnitud y la profundidad de los daños ocasionados por

¹ Elias Canetti, *Libro de los muertos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2010, p. 19.

² Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington, D. C., OPS-Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (Publicación científica y técnica núm. 588), 2003, p. 5, disponible en <<http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/725/9275315884.pdf?sequence=1>>, página consultada el 11 de septiembre de 2014.

la violencia, así como a intentar comprender sus causas y a proponer las vías que hagan posible su disminución. Nosotros intentaremos avanzar en esta dirección.

Para ello, y con el fin de facilitar una mayor comprensión del problema de la violencia que hoy afecta a nuestro país, trataremos de brindar algunos elementos que permitan situar esta problemática dentro de un contexto más amplio. Nos referiremos, en primer término, a la evolución histórica de las tasas de muerte por violencia en nuestro territorio, así como al lugar que ocupa México en relación con otros países por sus niveles de violencia. De igual forma, intentaremos brindar un breve panorama acerca de los diferentes tipos de violencia que existen en nuestro país.

Históricamente, México ha tenido siempre elevadas tasas de muerte por homicidio, y si bien la tendencia principal a lo largo del siglo xx fue la de la disminución sistemática de la tasa de homicidios por 100 000 habitantes, al mismo tiempo este delito no ha dejado de ocupar –desde entonces y hasta ahora– uno de los 10 primeros lugares entre las causas de defunción en nuestro país.

En efecto, las tasas por 100 000 habitantes fueron cayendo a lo largo del siglo xx de la siguiente manera:

Cuadro 1. Tasas de muerte por homicidio en México, 1930-1990

Año	Tasa por 100 000 habitantes
1930	77.4
1940	67.4
1950	48.0
1960	31.9
1970	17.5
1980	17.5
1990	18.7

Fuente: Jesús Kumate *et al.*, *Información en salud: la salud en cifras*, México, Secretaría de Salud, 1993.

La tendencia se sostuvo durante los primeros años de este siglo ya que la tasa fue de 14.7 en 2000 y de 11.1 en 2007.³ A partir de ese momento la tendencia descendente se detiene e inicia un ascenso inusitado que de nuevo en 2011 ha llevado al país a tener una tasa de homicidios de 25 por 100 000 habitantes.⁴

Al comparar las tasas de muerte por violencia que existían en México en los años noventa –y que hoy ya hemos superado– con las de otros países, no podemos dejar de advertir que nuestra tasa es tres veces más alta que la de Estados

³ Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (CIDAC), *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia*, 2009, México, CIDAC, 2009, p. 6.

⁴ "Ligan violencia con impunidad", en *Reforma*, México, 16 de enero de 2012.



Unidos, 10 veces más elevada que la que existe en promedio para los países de la Unión Europea y casi 20 veces más que las de Japón o Corea.⁵ En realidad, nuestra tasa de muerte por homicidio es igual a la que existía en la mayor parte de los países de Europa occidental hace más de tres siglos.⁶

Dentro del contexto de América Latina, y tomando en cuenta que ésta se distingue por ser la región con las tasas más elevadas de muerte por homicidio en el mundo, México ocupa una posición intermedia. Es decir, en esta zona pueden distinguirse tres grandes grupos de países: los que tienen tasas de homicidio por debajo de la media mundial que es de 8.8 (Chile, Uruguay y Argentina); los que tienen una violencia media (México, Paraguay y Ecuador) y aquellos que tienen tasas que triplican o más a la media mundial (Colombia, El Salvador, Guatemala, Brasil y Venezuela). Cabe observar que no son los países más pobres los de mayor violencia, sino los más desiguales, tema que también retomaremos más adelante.⁷

Cuadro 2. Tasas de muerte por homicidio por 100000 habitantes, continente americano, 2010

Canadá - 1.8	Estados Unidos - 5.0
Chile - 3.7	Perú - 5.2
Argentina - 5.5	Brasil - 23
Uruguay - 6.0	México - 18 ⁸
Costa Rica - 11.3	Colombia - 33.4
Paraguay - 11.5	Venezuela - 49
Ecuador - 18.0	El Salvador - 66

Fuente: UNODC, *Homicide Statistics-Latest Available Year*, UNODC, 2010.

Lo que señalamos es que las muertes ocurridas durante los últimos años –en el contexto de la lucha emprendida por el gobierno en contra del crimen organizado– han acaparado la atención e impedido visualizar otras violencias. De igual modo, y a pesar del cúmulo de evidencias que existen en la literatura especializada, en nuestro país se ha prestado muy poca atención a que ciertas expresiones de la violencia –de manera particular la que ocurre en la familia y en las instituciones– pueden estar vinculadas y propiciar otras formas de violencia.⁹

⁵ Véase Organización Panamericana de la Salud, *op. cit.*, y United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Homicide Statistics-Latest Available Year*, UNODC, 2010.

⁶ Jean-Claude Chesnais, "The history of violence: homicide and suicide through the ages", en *International Social Science Journal*, núm. 44, 1992, pp. 217-245.

⁷ Roberto Briceño-León, "La violencia homicida en América Latina", en *América Latina Hoy*, vol. 50, diciembre de 2008, pp. 103-116.

⁸ La tasa corresponde a 2009.

⁹ Véase la gran cantidad de referencias bibliográficas que sobre este tema contiene el *Informe mundial sobre la violencia y la salud* de la OPS de 2003.

Con el propósito de tener presentes esas otras formas de violencia que existen en el país –y de las que se habla poco–, nos referiremos de manera general a algunas de ellas y proporcionaremos ciertos datos que nos dan idea de su magnitud.

El *Informe mundial sobre la violencia y la salud*¹⁰ proporciona información sobre los siguientes tipos de violencia: la que tiene por víctimas a niñas y niños, jóvenes, mujeres y adultos mayores; la violencia sexual; el suicidio como forma de violencia autoinfligida; la que padecen las y los migrantes; la que ocurre en contextos institucionales como cárceles o centros psiquiátricos; la que resulta de la comisión de otros delitos y la que se produce en disputas por los recursos naturales. Asimismo, existen otros estudios que han documentado la violencia en el noviazgo; en las escuelas y el trabajo; por motivos de preferencia sexual; los feminicidios y la que se genera en conflictos de origen étnico, político o religioso.¹¹

Es importante destacar que si bien los homicidios constituyen la expresión última de la violencia –sin duda la más severa e irreparable–, representan apenas una proporción muy pequeña con respecto a otras manifestaciones de ésta. Esas otras formas de violencia también dejan huellas y ocasionan daños que pueden ser muy profundos y que alteran el curso de la existencia de las personas, limitan o bloquean sus posibilidades de desarrollo, al mismo tiempo que afectan y tienen un impacto en la vida de la colectividad. Este impacto puede medirse en términos económicos y en daños físicos y emocionales, como se ha realizado mediante estudios en distintos países.

Por falta de espacio apenas podemos citar algunos datos que ilustran la magnitud de ciertos tipos de violencia. Por ejemplo, un estudio sobre violencia juvenil en Estados Unidos mostró que la proporción entre heridos de manera intencional y los homicidios era de 94 a uno.¹²

En nuestro país, un estudio de la Comisión de Atención a Grupos Vulnerables de la Cámara de Diputados arrojó que entre 2007 y 2010 han perdido la vida en hechos de violencia 1 600 personas menores de edad, mientras que aproximadamente 40 000 han quedado huérfanas como resultado del enfrentamiento en

¹⁰ Rafael Lozano *et al.* (coords.), *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*, México, Secretaría de Salud/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2006.

¹¹ Véase, entre otros, Nelson Arteaga Botello y Jimena Valdés Figueroa, "Contextos socioculturales de los feminicidios en el Estado de México: nuevas subjetividades femeninas", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo de 2010, pp. 5-35; y Elena Azaola (coord.), *Informe nacional sobre violencia de género en la educación básica en México*, México, SEP/Unicef, 2009.

¹² Véase Nelson Arteaga Botello y Jimena Valdés Figueroa, *op. cit.*, pp. 5-35.



contra del crimen organizado.¹³ Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reporta la muerte por homicidio –no necesariamente vinculado al combate al crimen organizado– de un total de 3709 personas menores de edad durante el periodo 2006-2008. Asimismo, los datos del sistema de salud indican que, durante el periodo de 1979 a 2004, dos menores de 14 años de edad murieron cada día como consecuencia de la violencia familiar.¹⁴

Si miramos hacia la violencia autoinfligida, los datos de INEGI señalan que en 2007 ocurrieron en México más de 4500 suicidios. Casi 200 fueron cometidos por personas menores de 15 años de edad; casi 1400 por jóvenes de entre 15 y 24 años y cerca de 1100 por jóvenes de entre 25 y 34 años. Son los jóvenes pobres, desempleados, sin oportunidades de inclusión escolar y sin expectativas de empleo quienes en mayor medida recurrieron al suicidio, aunque se calcula que por cada suicidio que se consuma hay ocho intentos fallidos.¹⁵

Hace apenas dos años y medio Mariana estudiaba cuarto de primaria en Ecatepec, como cualquier niña de su edad. Hoy, a sus 13 años, es madre de una bebé y está amenazada de muerte por su padrastro, quien abusó sexualmente de ella. Fue separada de su madre y hermanos, y podría perder la tutela de su hija por ser considerada “no apta”, pues estuvo internada en una institución psiquiátrica un par de veces por *intento de suicidio*.¹⁶

Por lo que se refiere a los casos de feminicidio, según el reporte semestral del Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio, tan sólo entre enero y junio de 2009 fueron asesinadas 459 mujeres y niñas en 16 estados de la república, en tanto que sólo 2% de los victimarios habían recibido sentencia.

Con respecto al número de personas desaparecidas, entre 2006 y 2010 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) registró un total de 5397 casos de personas desaparecidas.¹⁷ Durante el mismo periodo, la CNDH ha recibido 4266 quejas por violaciones a derechos humanos en contra del Ejército, lo que contrasta con el número de 227 militares que se encuentran sujetos a investigación, de acuerdo con la Secretaría de la Defensa Nacional.

¹³ “Hay 40 mil niños huérfanos por la violencia generada del crimen organizado”, en *Excélsior*, México, 1 de enero de 2011.

¹⁴ Rafael Lozano *et al.* (coords.), *op. cit.*

¹⁵ Saúl Arellano, “Una epidemia de tristeza”, en *La Crónica de Hoy*, México, 30 de agosto de 2009.

¹⁶ “No me gustaría regresar a casa”, en *Reforma*, México, 24 de mayo de 2009.

¹⁷ Daniela Rea, “Alerta a CNDH alza de denuncias”, en *Reforma*, México, 16 de diciembre de 2010.

Con rifles de alto poder los uniformados sacaron a la fuerza a José y su sobrina, y los subieron a los automóviles. Ese mismo día, sin orden judicial, elementos del Ejército entraron al domicilio de otro de sus familiares, destrozaron el mobiliario y sacaron de su recámara a Rocío. Hasta el día de hoy [15 días después de los sucesos], José, Nitza y Rocío no han sido presentados ante ninguna autoridad y tampoco existe información sobre su paradero.¹⁸

Con respecto a la violencia cometida por agentes del Estado, vale la pena citar un estudio realizado sobre América Latina¹⁹ que hace notar que existen tres tipos de violencia: 1) la que tiene lugar para enfrentar al delito y se ejerce dentro de los márgenes de la ley; 2) la que enfrenta al delito sobrepasando los marcos legales vigentes, por ejemplo, mediante la tortura o las ejecuciones extrajudiciales, y 3) la violencia de carácter abiertamente criminal ejercida por agentes del Estado que se valen de su investidura para cometer y encubrir actos delictivos. En este último caso, la violencia criminal ejercida por parte del Estado tiene a menudo su origen en estructuras legales e ilegales creadas originalmente para combatir de manera extraordinaria al crimen organizado pero, con el tiempo, degeneraron en mafias tan violentas como los grupos que debían combatir. Se trata de grupos que no sólo van acumulando experiencia en la lucha contra el crimen, sino también conocimiento y conexiones que utilizan luego para cometer delitos.²⁰ Por ejemplo, en México puede citarse el caso de “La Línea” en Ciudad Juárez, que se formó con narcotraficantes que controlaron a la policía de la localidad, e incluso algunos de sus elementos hoy forman parte de ese grupo. Habría que recordar que el autor intelectual de la matanza de los 15 jóvenes en Villas de Salvárcar, en la misma localidad, fue un policía ministerial.

Así, es preciso tomar en cuenta que si bien la violencia criminal es causada por narcotraficantes, bandas del crimen organizado, pandilleros y ciudadanos comunes, existe también otra parte importante que es provocada por agentes del Estado. Pero el Estado y sus instituciones no son actores corrientes en la dinámica de la violencia: no es lo mismo un asesinato cometido por un ciudadano común que uno perpetrado por un policía; tampoco lo es una red de extorsión o secuestro conducida por una banda del crimen organizado que por otra conformada por policías, y no es igual una operación de narcotráfico encubierta por una empresa que una protegida por algún agente o comando militar. La participación de agentes estatales en actividades delincuenciales amplía las repercusiones del delito, convierte a las instituciones en cómplices de la violencia, reproduce la

¹⁸ Daniela Rea, “Achacan ‘levantón’ a militares”, en *Reforma*, México, 12 de enero de 2010.

¹⁹ José Miguel Cruz, “Estado y violencia criminal en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 226, marzo-abril de 2010, pp. 67-84.

²⁰ *Idem*.

impunidad y mina la confianza de las y los ciudadanos, afectando la legitimidad del régimen.²¹

Al menos 14 víctimas inocentes fueron alcanzadas por las balas este fin de semana dentro de la llamada *guerra contra el narcotráfico*, 10 de ellas murieron al instante y las restantes cuatro están siendo atendidas de las lesiones provocadas por los disparos.

Las víctimas no pertenecen a los grupos de delincuencia organizada ni a las fuerzas de seguridad, sino que quedaron atrapadas en tiroteos registrados en Nuevo León, Sinaloa, Veracruz y Guerrero. Se trata de dos niños, de 7 y 10 años; dos mujeres, una de ellas de la tercera edad, dos estudiantes de excelencia del Tecnológico de Monterrey, seis comuneros y dos jóvenes.²²

La presencia de agentes del Estado en los operativos conjuntos para enfrentar a la delincuencia organizada aparece, de acuerdo con un texto de Fernando Escalante Gonzalbo,²³ como uno de los factores más claramente asociados al brutal incremento de la violencia que ha tenido lugar en el periodo 2008-2010, lo cual ha modificado drásticamente la tendencia descendente de la tasa de muerte por homicidio que se había venido observando en el país durante las últimas casi ocho décadas (1930-2007), como lo mostramos anteriormente.

Escalante Gonzalbo argumenta que, en los estados del noroeste donde ha habido operativos conjuntos de *alto impacto*, es decir, Baja California, Chihuahua, Durango y Sinaloa, la tasa de homicidios se dispara –en línea prácticamente vertical–, a partir del segundo año de los operativos, y si bien no deja de notar que las tasas se han incrementado en casi todo el territorio, apunta que las más elevadas aparecen en los estados en que hay operativos conjuntos de *alto impacto*.²⁴

Sin embargo, advierte también que el hecho de que exista una clara correlación entre el incremento de la violencia y el despliegue de las fuerzas del Estado para combatir al crimen organizado, no puede considerarse como una relación causa-efecto –agregamos nosotros– ni el único factor que hay que considerar para entender el fenómeno.

²¹ *Idem*.

²² Rolando Herrera, "Atacan a narcos pero caen civiles", en *Reforma*, México, 23 de marzo de 2010.

²³ Fernando Escalante Gonzalbo, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", en *Nexos*, México, 1 de enero de 2011.

²⁴ *Idem*.

Este incremento disparado de la violencia queda claro en los datos que han sido proporcionados por el Poder Ejecutivo: mientras que en 2007 hubo 2875 muertes relacionadas con el combate al crimen organizado, hubo 6850 en 2008 y 9614 en 2009. Para 2010 se registraron 15273, un incremento de 79% tan sólo con respecto al año anterior, lo que hace un total de 34612 muertes para el periodo 2007-2010²⁵ y un total de 47000, de acuerdo con los datos proporcionados por la Procuraduría General de la República (PGR) hasta septiembre de 2011.

Es preciso destacar con claridad que el número tan elevado de muertes relacionadas con el combate al crimen organizado tiene muy pocos precedentes en el mundo, sobre todo si se considera que nuestro país no es el único que cuenta con la presencia de estos grupos. Desde la perspectiva que hemos resuelto adoptar aquí, explicar este número de muertes sólo por la capacidad de operación y la brutalidad de los grupos del crimen organizado –que compiten por recursos, rutas y plazas– es insuficiente, como también lo es hablar del mal cálculo de la estrategia gubernamental o de la incapacidad de las instituciones del Estado para contenerlos y someterlos con éxito.

Es decir, nos parece que, además de estos elementos –que están a la vista y que deben ser considerados más como el resultado que la causa de los elevados niveles de violencia que hoy tenemos–, es necesario incorporar la dimensión social, los vínculos que se tejen al interior de las comunidades, y saber qué permite la participación de contingentes día tras día más numerosos en actividades delictivas cada vez más graves, así como la penetración –por parte de dichos grupos– en las instituciones del Estado, con la consecuente pérdida de la legitimidad y el apoyo de las y los ciudadanos. Habrá que mencionar también el abandono de las funciones sustantivas que debieron desempeñar dichas instituciones para prevenir, atender y sancionar otras acciones violentas, las cuales, al ser ignoradas, toleradas o no atendidas, y al no haber recibido la respuesta que requerían en su momento, hoy enfrentamos sus efectos acumulados; espirales de violencia difíciles de contener y cuyas repercusiones, sin duda, padeceremos por muchos años. Se trata, en suma, de poder dar cuenta de los procesos sociales, económicos y políticos que están en la base y que son el fundamento de la violencia incontrolada que se vive en nuestro país.

En el siguiente apartado nos referiremos a ciertos factores que se requieren atender para reducir los actuales niveles de violencia en el territorio mexicano.

²⁵ Presidencia de la República, <<http://calderon.presidencia.gob.mx>>.



b) Análisis

Según establece el *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, ningún factor por sí solo puede explicar por qué algunos individuos tienen comportamientos violentos hacia otros o por qué la violencia es más prevalente en ciertas comunidades que en otras. “La violencia es el resultado de la acción recíproca y compleja de factores individuales, relacionales, sociales, culturales y ambientales”.²⁶

A continuación mencionaremos un conjunto de factores que, por su presencia u omisión, diversos estudios han considerado que tienen un impacto importante sobre la violencia:

1. *Desigualdad y exclusión*. En 2009 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) ubicó a México entre los países con un nivel de pobreza media-alta, que son los que tienen tasas de entre 35 y 48% de su población en esta condición. La Cepal señaló entonces que nuestro país era el único de la región donde la situación general de pobreza había empeorado desde 2006, al haberse incrementado en 3.1%. Asimismo, señaló que entre 2006 y 2007, sólo México mostró una clara tendencia hacia el deterioro distributivo del ingreso, con un aumento de 1.2 puntos en la brecha entre los quintiles más rico y más pobre.²⁷

Como ya lo había hecho notar el *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, existe una directa correlación entre violencia y desigualdad, no entre violencia y pobreza. Claramente se señala que los países más igualitarios tienen tasas menores de violencia.²⁸ También el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha observado que no es lo mismo ser pobre en una sociedad parejamente pobre, que serlo en sociedades duales donde coexisten niveles de vida como los de Ginebra y Burundi al mismo tiempo. La tensión que en estas sociedades se genera es muy alta y produce la sensación de que no hay un *juego limpio*, lo que impacta en la confianza hacia las instituciones. Las grandes desigualdades destruyen el capital social: crean desconfianza, cinismo, desinterés en la asociatividad y apatía. A su vez, la falta de confianza mina la legitimidad y reduce los márgenes de gobernabilidad democrática. De ahí que el PNUD

²⁶ OPS, *op. cit.*, p. 13.

²⁷ Carlos Antonio Flores Pérez, “México, entre la impunidad y el caos”, en *Norwegian Latin American Research Network*, 22 de marzo de 2010, p. 3, disponible en <https://www.norlarnet.uio.no/pdf/behind-the-news/spanske/2010/mexico_entre_spansk.pdf>, página consultada el 11 de septiembre de 2014.

²⁸ OPS, *op. cit.*, pp. 40 y 41.

recomiende crear las condiciones para que la sociedad esté convencida de que vive en un marco de *juego limpio*.²⁹

La exclusión de amplias capas de la sociedad –en particular con respecto a las oportunidades de educación y empleo– es otro factor que propicia diversas manifestaciones de violencia. Baste señalar que, de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, 3.7 millones de personas menores de 17 años de edad no acudieron a la escuela en 2010 y siete millones de jóvenes de 18 a 29 años no estudiaba ni trabajaba. Sin embargo, otro estudio llevado a cabo en varias ciudades de nuestro país, destaca que las y los jóvenes carecen de incentivos para seguir estudiando porque no encuentran oportunidades de empleo calificado. Incluso la precarización de las ocupaciones en el sector formal constituye un elemento de desaliento para ocuparse en ellas. De ahí que el estudio señale que los jóvenes opten por migrar, o bien por insertarse en actividades informales o delictivas. Entre las nuevas generaciones ya no se concreta la trayectoria de: obtener un certificado educativo, ingresar a un empleo formal, obtener los beneficios de la seguridad social y formar una familia.³⁰

2. *Legitimidad institucional*. Otro estudio que analiza los niveles de violencia en América Latina señala la existencia de un conjunto de factores permanentes que inciden sobre esta problemática, el cual tiene que ver con las condiciones sociales y económicas de la región, y otro grupo de factores de tipo circunstancial, que se relaciona con la legitimidad institucional, las condiciones políticas y el pacto social. Se observa que los logros más significativos se han obtenido cuando se puede intervenir en los factores que afectan a la legitimidad institucional. Ello muestra que la violencia no es una condición irreversible. Se trata de condiciones sociales y políticas susceptibles de ser alteradas para bien o para mal, como lo muestran los casos de Colombia, al haber reducido sus niveles de violencia, y de Venezuela, al haberlos incrementado.³¹

3. *Impunidad*. Este es uno de los factores que se ha mencionado de manera correcta e insistente como origen de los actuales niveles de violencia. Los muy bajos niveles de eficiencia de las instituciones de policía y de procuración de justicia ponen en entredicho el ejercicio del monopolio legítimo

²⁹ PNUD, *Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*, México, PNUD, 2007.

³⁰ Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, *Primeras conclusiones de los diagnósticos sobre las causas económicas, sociales y culturales de la violencia social y de género en seis ciudades mexicanas*, México, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2010, pp. 9-10.

³¹ Roberto Briceño-León, *op. cit.*



de la violencia por parte del Estado. Algunos ejemplos ilustran este punto: en Ciudad Juárez hubo 2600 muertes que se atribuyeron al crimen organizado durante 2009, sólo 93 casos fueron iniciados y 19 sentenciados. Mientras que en Baja California 33000 personas fueron arrestadas y 24000 liberadas, en Sinaloa 9700 fueron arrestadas y 5600 liberadas. A nivel nacional, la impunidad para todos los delitos fue de 98.7% en 2007, lo que convierte a México uno de los países con mayor impunidad.³² En cuanto a los homicidios cometidos en 2008, 80% quedaron impunes.³³ Este porcentaje de eficiencia de las autoridades de procuración de justicia es más bajo que el reportado por un estudio en los años cuarenta, en el que se señalaba que sólo 25% de los homicidios fue sancionado.³⁴

4. *Buen gobierno*. Otros estudios han coincidido en que la calidad de las condiciones de buen gobierno en un país –esto en cuanto al marco legal y las políticas que ofrecen protección social– es un factor determinante de los niveles de violencia. En particular, el grado en que una sociedad obliga a cumplir las leyes existentes sobre la violencia al detener y encausar a los delincuentes, puede actuar como factor disuasivo contra la violencia.³⁵ Un estudio concluyó que en Sudáfrica, después del *apartheid*, la impunidad para quienes habían cometido abusos contra los derechos humanos y la incapacidad de la policía de cambiar significativamente sus métodos han contribuido a un sentimiento generalizado de inseguridad y han incrementado el número de acciones extrajudiciales que incluyen la violencia.³⁶

Coincidimos también con Carlos Flores cuando señala que “el monopolio fáctico de la violencia sólo se hace tolerable cuando [el Estado] da muestras claras de proteger al menos un umbral básico de intereses públicos y cuando los distintos elementos que integran la comunidad política no están sistemática y permanentemente excluidos de la posibilidad de beneficiarse de los recursos sociales disponibles”. De ahí que este autor sostenga que la violencia que observamos en México “no es sino la derivación más grave de un problema más profundo: la disfuncionalidad estructural de un Estado en el que sus premisas y mecanismos esenciales

³² CIDAC, *op. cit.*

³³ México Evalúa, *Indicadores para entender y monitorear la seguridad pública en México*, México, México Evalúa, 2009.

³⁴ Luis Rodríguez Manzanera, “El homicidio en México”, en Lola Aniyar de Castro (ed.), *Criminología en América Latina*, Roma, ONU, mayo de 1990, pp. 149-157.

³⁵ OPS, *op. cit.*, p. 41.

³⁶ Aitchinson citado en *idem*.

de funcionamiento se encuentran desprovistos de contenidos básicos de interés público”.³⁷

5. *Confianza*. De acuerdo con el enfoque basado en la cohesión comunitaria, la seguridad tiene mucho más que ver con la construcción de lazos sociales fuertes y el restablecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadanía, que con la utilización de tecnologías para cerrar y vigilar los espacios públicos y privados.³⁸ No hay arsenal más valioso con que el Estado pueda contar que la confianza de sus ciudadanas y ciudadanos, y dicha confianza se gana en la medida en que el Estado se somete a las normas, se aparta de los abusos y del uso discrecional del poder.

c) Estrategias para reducir la violencia

Como sostiene el Informe Mundial, la violencia es prevenible y sus impactos se pueden reducir. Existen diversas estrategias de eficacia comprobada que abordan las causas subyacentes en las personas, las relaciones con las y los familiares, la comunidad y la sociedad. Además, es preciso insistir en que “diferentes tipos de violencia están vinculados entre sí de muchas maneras y a menudo comparten factores de riesgo similares”.³⁹ Esta superposición de factores de riesgo hace pensar en la necesidad de que, en el diseño y en la ejecución de las políticas de prevención de la violencia en nuestro país, tomen parte los distintos niveles de gobierno, los sectores, las instituciones y la ciudadanía conforme a un plan elaborado y consensado de manera conjunta. Como advierte el propio Informe: “El fuerte compromiso necesario para abordar la violencia suele ser la resultante de los esfuerzos continuados de muchos sectores de la sociedad”.⁴⁰

El primer paso de la estrategia deberá ser, entonces, el diseño de una política integral de seguridad que contenga una política específica para reducir la violencia. Ambas deberán tener prioridades claras y ampliamente consensadas, programas que finquen su confianza más en la construcción y el fortalecimiento de comunidades sólidas, y menos en la represión a través del uso de las fuerzas armadas.

³⁷ Carlos Antonio Flores Pérez, *Un asunto de impunidad: la colusión entre delincuencia organizada y la política*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Gestión y política pública), 2013.

³⁸ “El enfoque de cohesión comunitaria y el cambio de paradigma para su fortalecimiento en México”, presentación de Suhayla Bazbaz en la sesión de Diálogos por la Seguridad, Campo Marte, México, 12 de enero de 2011.

³⁹ OPS, *op. cit.*, p. 266.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 267.



Algunas de las recomendaciones que formula el Informe Mundial⁴¹ para el diseño de una estrategia de contención de la violencia –y que podrían ser adoptadas por nuestro país– son las siguientes:

1. Crear, aplicar y supervisar un plan nacional de acción para prevenir la violencia.
2. Aumentar la capacidad de recolección de datos sobre la violencia.
3. Definir las prioridades y apoyar la investigación de las causas, las consecuencias, los costos y la prevención de la violencia.
4. Promover respuestas de prevención primaria (algunas de las intervenciones de prevención primaria que han resultado ser muy eficaces para reducir la violencia son: atención de la salud prenatal y perinatal para madres; capacitación para un correcto ejercicio de la paternidad y un mejor funcionamiento de la familia; mejoramiento de la infraestructura urbana, tanto física como socioeconómica; medidas para reducir las agresiones por armas de fuego y, campañas en los medios para modificar actitudes, comportamientos y normas sociales).
5. Reforzar las respuestas a las víctimas de la violencia (entre éstas: mejorar los sistemas de urgencia y la capacidad para el tratamiento y la rehabilitación de las víctimas; reconocer los signos de incidentes violentos y canalizar a las víctimas a los organismos adecuados para ofrecerles seguimiento y apoyo; evitar que los servicios asistenciales, judiciales y policiales *revictimicen* a las personas agraviadas y velar para que se disuada de reincidir eficazmente a las o los autores de actos violentos; ofrecer apoyo social y otros servicios para proteger a las familias en riesgo de violencia y reducir el estrés de las y los cuidadores, e incorporar módulos de prevención de la violencia en los programas de formación de distintos profesionistas).
6. Integrar la prevención de la violencia en las políticas sociales y educativas y promover, al mismo tiempo, la igualdad social y entre los sexos.
7. Incrementar la colaboración y el intercambio de información sobre la prevención de la violencia.
8. Promover y supervisar el cumplimiento de los tratados internacionales y la legislación y otros mecanismos de protección de los derechos humanos.
9. Buscar respuestas prácticas y consensuadas a nivel internacional al tráfico mundial de drogas y armas.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 269-277.

d) Proyectos y programas clave

La seguridad no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe ser una condición que permita a las comunidades lograr normalidad y prosperidad [...] las familias que han sufrido altos grados de violencia o crimen buscan no sólo un ambiente más seguro, sino también mandar a sus hijos a buenas escuelas, viajar libremente y tener certeza laboral. [...] Los programas de seguridad deben estar integrados con programas sociales y económicos, y el éxito debe medirse con indicadores sociales, además de la reducción de la violencia y el crimen.⁴²

El PNUD considera que el principal objetivo de la seguridad ciudadana es conseguir que se erradique el temor a una agresión, que se fortalezca el respeto a la integridad física, que se disfrute de la privacidad del hogar sin miedo a sufrir un asalto, así como circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión.⁴³

En este sentido, la estrategia nacional –que en líneas generales hemos trazado en el apartado anterior– deberá complementarse con iniciativas a nivel local que consideren, con base en los diagnósticos elaborados en ese nivel, las características específicas que la violencia tiene en la demarcación y las prioridades que la sociedad que ahí habita decida establecer para contenerla.

Al nivel local, el Programa Habitat de las Naciones Unidas ha recomendado, entre otras, las siguientes de medidas que han resultado útiles para prevenir la violencia en las comunidades:

- Conocer la dinámica de las percepciones sociales sobre la violencia y el delito;
- proporcionar servicios de orientación y atención en situaciones de emergencia a víctimas de violencia;
- crear programas para atender las necesidades de los grupos en situación de riesgo;
- mejorar la planeación urbana, ordenando los usos del suelo y reduciendo las áreas desocupadas o subutilizadas;
- establecer requisitos de seguridad mínimos para las urbanizaciones nuevas;
- mejorar la iluminación en las zonas de riesgo;

⁴² Carlos Pascual, México en una encrucijada, conferencia impartida por el embajador de Estados Unidos en México en El Colegio de México el 24 de noviembre de 2010, p. 10.

⁴³ PNUD, *Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile, PNUD, 1998, p. 128.



- revisar las rutas de transporte y la ubicación de las paradas de autobuses, y
- asegurar la visibilidad de las áreas utilizadas por las y los peatones.

Igualmente, Habitat ha destacado que la coordinación con las autoridades estatales y federales es fundamental para el éxito de un plan integrado, así como los esfuerzos dirigidos a contar con una estrategia integral, un programa de comunicación eficaz y una amplia participación comunitaria.

Por su parte, el enfoque de cohesión comunitaria –que ya ha iniciado proyectos en algunas ciudades del país– ha identificado ocho dimensiones en las cuales ya se trabaja con el propósito de construir una noción de futuro común que permita “asignar recursos públicos no sólo a la prevención de las violencias, sino también a mitigar sus efectos y fortalecer la cohesión comunitaria”.⁴⁴ Estas dimensiones son: *a)* igualdad real de oportunidades; *b)* interacción significativa, empatía, solidaridad y confianza; *c)* sentido de pertenencia e identidad; *d)* organización, participación y empoderamiento; *e)* valoración y celebración de la diversidad; *f)* relaciones positivas entre personas y grupos; *g)* detección, prevención, gestión y solución de divisiones y funciones, tanto en los espacios públicos como en las esferas privadas, y *h)* promoción de los derechos, deberes y valores democráticos.⁴⁵

En cada una de estas líneas tendrían que desarrollarse proyectos y programas de trabajo en los que se dé una participación amplia de todos los sectores y actores sociales a nivel local. Una vez definidos esos programas deberán también establecerse y acordarse los mecanismos de seguimiento y evaluación con la finalidad de que se realicen cambios que aseguren el cumplimiento de los objetivos.

Para concluir, habría que señalar –como lo expresa Johan Galtung–⁴⁶ que nuestro país requiere, tras la violencia, de tres *erres*: reconstrucción, reconciliación y resolución.

⁴⁴ “El enfoque de cohesión comunitaria y el cambio de paradigma para su fortalecimiento en México”, presentación de Suhayla Bazbaz en la sesión de Diálogos por la Seguridad, Campo Marte, México, 12 de enero de 2011.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ Johan Galtung, *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, 1998.

Bibliografía

- Arellano, Saúl, "Una epidemia de tristeza", en *La Crónica de Hoy*, México, 30 de agosto de 2009.
- Arteaga Botello, Nelson, y Jimena Valdés Figueroa, "Contextos socioculturales de los feminicidios en el Estado de México: nuevas subjetividades femeninas", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo de 2010, pp. 5-35.
- Azaola, Elena, *El delito de ser mujer. Hombres y mujeres homicidas en la ciudad de México*, 2ª ed., México, Plaza y Valdés/CIESAS, 2001.
- _____, (coord.), *Informe nacional sobre violencia de género en la educación básica en México*, México, SEP/Unicef, 2009.
- _____, *Crimen, castigo y violencias en México*, 2ª ed., Quito, CIESAS-Flacso Ecuador, 2009.
- Bazbaz, Suhayla, "El enfoque de cohesión comunitaria y el cambio de paradigma para su fortalecimiento en México", presentación en la sesión de Diálogos por la Seguridad, Campo Marte, México, 12 de enero de 2011.
- Briceño-León, Roberto, "La violencia homicida en América Latina", en *América Latina Hoy*, vol. 50, diciembre de 2008.
- Canetti, Elias, *Libro de los muertos*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2010, 208 pp.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., *Índice de Incidencia Delictiva y Violencia*, 2009, México, CIDAC, 2009, 16 pp.
- Chesnais, Jean-Claude, "The history of violence: homicide and suicide through the ages", en *International Social Science Journal*, núm. 44, 1992.
- Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, *Primeras conclusiones de los diagnósticos sobre las causas económicas, sociales y culturales de la violencia social y de género en seis ciudades mexicanas*, México, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, 2010.
- Cruz, José Miguel, "Estado y violencia criminal en América Latina", en *Nueva Sociedad*, núm. 226, marzo-abril de 2010.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, "Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso", en *Nexos*, México, 1 de enero de 2011.
- Flores Pérez, Carlos Antonio, "De falacias que no lo parecen y mitos que no lo son", en *Este País*, núm. 226, enero-febrero de 2010.
- _____, "México, entre la impunidad y el caos", en *Norwegian Latin American Research Network*, 22 de marzo de 2010.
- _____, "Un asunto de impunidad: la colusión entre delincuencia organizada y la política", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Gestión y política pública), 2013.



- Galtung, Johan, *Tras la violencia 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bilbao, Bakeaz/Gernika Gogoratuz, 1998.
- Guerrero, Eduardo, "Cómo reducir la violencia en México", en *Nexos*, noviembre de 2010.
- Kumate, Jesús, *et al.*, *Información en salud: la salud en cifras*, México, Secretaría de Salud, 1993.
- "Ligan violencia con impunidad", en *Reforma*, 16 de enero de 2012.
- Lozano, Rafael, *et al.* (coords.), *Informe Nacional sobre Violencia y Salud*, México, Secretaría de Salud/PNUD, 2006.
- México Evalúa, *Indicadores para entender y monitorear la seguridad pública en México*, México, México Evalúa, 2009.
- OPS, *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, Washington, D. C., OPS-Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud (Publicación científica y técnica núm. 588), 2003, 374 pp.
- Pascual, Carlos, México en una encrucijada, conferencia impartida por el embajador de Estados Unidos en México en El Colegio de México el 24 de noviembre de 2010.
- PNUD, *Desarrollo humano en Chile. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile, PNUD, 1998.
- _____, *Informe sobre desarrollo humano. México 2006-2007. Migración y desarrollo humano*, México, PNUD, 2007.
- Rea, Daniela, "Achacan 'levantón' a militares", en *Reforma*, México, 12 de enero de 2010.
- _____, "Alerta a CNDH alza de denuncias", en *Reforma*, México, 16 de diciembre de 2010.
- Rodríguez Manzanera, Luis, "El homicidio en México", en Aniyar de Castro, Lola (ed.), *Criminología en América Latina*, Roma, ONU, mayo de 1990, pp. 149-157.
- Secretaría de Seguridad Pública, "Seguridad pública en México", documento inédito, 2010.
- Trans-Border Institute, *Justice in Mexico. December 2010. News Report*, San Diego, Trans-Border Institute/Universidad de San Diego, 2010.
- Yonas, Michael, *et al.*, "Neighborhood-level factors and Youth Violence: Giving voice to the perceptions of prominent neighborhood individuals", en *Health, Education and Behavior*, núm. 34, 2007, pp. 669-685.