

Cómo reducir la violencia en México

Publicado en noviembre de 2010

La tendencia nacional (2001-2012)

Se ha dicho que México ya arrastraba el crimen organizado desde el sexenio anterior. Esto sólo es parcialmente cierto: de 2001 a 2007 el número de homicidios vinculados con el crimen organizado se movió en un rango relativamente bajo: entre mil y dos mil 300 ejecuciones aproximadamente.¹ Por contraste, entre 2008 y 2010 la violencia registró un aumento drástico: cinco mil 207 ejecuciones en 2008; seis mil 587 en 2009 y quizá unas 11 mil 800 en 2010.²

Si examinamos la evolución mensual de las ejecuciones, es posible distinguir dos grandes olas de violencia sin precedentes: la primera está ligada a la detención de Alfredo Beltrán Leyva “El Mochomo”, y al consecuente desprendimiento de sus hermanos del Cártel de Sinaloa. La segunda ola está ligada a la muerte de Arturo Beltrán Leyva “El Barbas” durante un operativo militar. Así pues, el súbito y radical aumento de la violencia entre mayo y noviembre de 2008, y entre diciembre de 2009 y mayo de 2010, está asociado al arresto o eliminación de dos capos de la misma organización (gráfica 1).



¹ De acuerdo a un estudio de Angélica Durán-Martínez, Gayle Hazard y Viridiana Ríos, publicado por el Trans-Border Institute de la Universidad de San Diego (2010 Mid-Year Report on Drug Violence in Mexico), en 2001 se registraron mil 80 ejecuciones, en 2002 mil 230, en 2003 mil 290, en 2004 mil 304, en 2005 mil 776, en 2006 dos mil 120 y en 2007 dos mil 280.

² 2010 es una proyección lineal con base en el método de mínimos cuadrados, utilizando los datos conocidos para los meses de enero a junio de 2010.

El arresto o eliminación de un capo de una gran organización criminal suele propiciar su división, lo que ocasiona el nacimiento de nuevas organizaciones. Como lo mostraré más adelante, el nacimiento de una nueva organización criminal trae aparejado, en un entorno competitivo, varios detonantes de violencia. El aumento súbito y sistemático de la violencia desde mayo de 2008 hasta junio de 2010 ha sido imparable. De continuar la misma tendencia, 2010 podría finalizar con casi el doble de ejecutados registrados en 2009.

Las tendencias en los estados

En los estados las tendencias de la violencia durante el primer semestre de este año son preocupantes. En 21 de las 32 entidades federativas la violencia muestra una tendencia al alza. Aunque Sinaloa, Michoacán, Sonora y Baja California exhiben tendencias descendentes, sus niveles de violencia continúan siendo altos.

Los estados con más altos niveles de violencia durante la primera mitad de 2010 fueron Chihuahua, Sinaloa, Guerrero, Durango, Tamaulipas, Estado de México, Michoacán, Sonora, Nuevo León, Baja California, Coahuila y Jalisco. Estos 12 estados acumularon alrededor del 90% de las ejecuciones en dicho periodo. Cabe apuntar, por último, que un nuevo ingrediente de la violencia en la esfera estatal es la voluntad y capacidad de algunas organizaciones criminales de asesinar a políticos estatales de primer nivel, como lo dejó en claro la ejecución de Rodolfo Torre, virtual gobernador de Tamaulipas, pocos días antes de celebrarse la elección.

La violencia municipal

Como lo ha indicado el gobierno federal, el 80% de las ejecuciones registradas entre diciembre de 2006 y julio de 2010 han ocurrido en 162 de los dos mil 456 municipios del país. Sin embargo, sólo cuatro municipios concentran el 36% de las ejecuciones: Ciudad Juárez el 20%, y Culiacán, Tijuana y Chihuahua juntas el 16%. A nivel municipal la violencia se concentra espacialmente en seis clusters (o apiñamientos) municipales.³ En el cuadro 1 se enlistan los municipios que integran cada uno de estos clusters y en el mapa se indica su ubicación en el territorio nacional.

³ En este contexto, un cluster o “apiñamiento” se refiere a un conjunto de cuatro o más municipios violentos agrupados estrechamente entre sí.



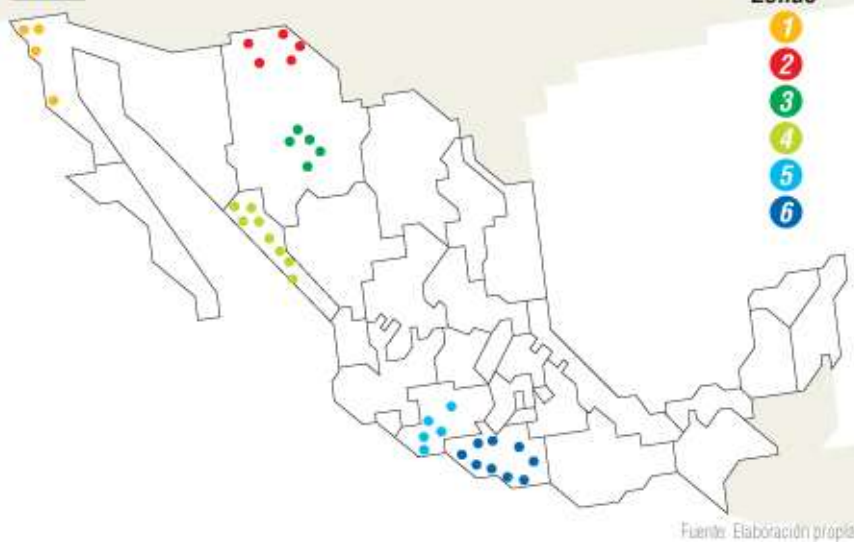
Cuadro 1. Municipios más violentos Seis zonas en que se concentran 2007-2010

Baja California	Chihuahua	Sinaloa	Michoacán	Guerrero	
 Zona 1	 Zona 2	 Zona 3	 Zona 4	 Zona 5	 Zona 6
Ensenada	Casas Grandes	Chihuahua	Ahome	Morelia	Zihuatanejo
Tijuana	Ascensión	Cuauhtémoc	San Ignacio	Uruapan	Petatlán
Tecate	Juárez	Delicias	Guasave	Apatzingán	Técpan
	Guadalupe	Camargo	Sinaloa	La Huacana	Acapulco
	Ahumada	Hidalgo del Parral	Salvador Alvarado	Lázaro Cárdenas	Chilpancingo
			Mocorito		Iguala
			Navolato		Arcelia
			Culiacán		Pungarabato
			Badiraguato		Coyuca

Fuente: Elaboración propia.



Violencia en municipios Los seis clusters municipales de más alta violencia 2007-2010



Fuente: Elaboración propia.

Por último, conviene mencionar un nuevo fenómeno de la violencia municipal: la ejecución de alcaldes. En los primeros 10 meses de 2010 han sido ejecutados 11 alcaldes. Esta serie de ejecuciones es parte de las acciones del crimen organizado para intimidar a las autoridades. ¿Qué nos dice el hecho de que ahora sucedan y antes no? Posiblemente estos asesinatos indican que una fracción de las autoridades municipales (no sabemos su tamaño) han empezado a trabajar activamente contra las organizaciones criminales o que, simplemente, se rehúsan a colaborar con ellos. Ambas hipótesis son esperanzadoras.

Ciudad Juárez: Causas y mecanismos de la violencia

Dadas las dimensiones extraordinarias alcanzadas por la violencia en Ciudad Juárez, es quizás ahí donde podemos apreciar con mayor nitidez los mecanismos internos que la desencadenan. Juárez es, por mucho, el municipio más violento del país. En lo que va de este gobierno (enero de 2007-junio de 2010) se han registrado alrededor de cuatro mil 500 ejecuciones. A mediados de 2008 el número de ejecuciones en Juárez se elevó hasta abarcar el 20% de este tipo de homicidios a nivel nacional. La tendencia ascendente se mantuvo a lo largo de 2009 y 2010. Previsiblemente, Ciudad Juárez cerrará este año con dos mil 861 ejecuciones, es decir, alrededor del 21% del total de ejecuciones proyectadas para 2010 a nivel nacional.⁴

¿Cómo llegó la violencia a Ciudad Juárez? ¿Por qué las ejecuciones aumentaron exponencialmente? Como detonantes de la violencia en Juárez pueden distinguirse cuatro grandes secuencias:

1. Arresto de Alfredo Beltrán Leyva “El Mochomo”-Desprendimiento de la organización de los Beltrán Leyva del Cártel de Sinaloa-Montaje de una coalición de organizaciones (Beltrán Leyva-Zetas-Juárez) para desplazar al Cártel de Sinaloa del paso transfronterizo Ciudad Juárez-El Paso. Esta secuencia de hechos tuvo el efecto de encender el conflicto en Ciudad Juárez. Por ello, los categorizo como efecto combustión.
2. Los cárteles contratan sicarios para sostener la guerra-Se da un reclutamiento masivo de pandillas-Las pandillas de Ciudad Juárez se alinean con los bandos en conflicto-Los cárteles proveen de armas a las pandillas. Esta secuencia de hechos tiene el efecto de amplificar el conflicto, al engrosar los recursos humanos y el armamento con que cuentan los bandos en disputa, por eso es que los categorizo como efecto amplificación.
3. Ningún bando tiene capacidad suficiente para derrotar al otro-Las autoridades no intervienen en la confrontación directa de los bandos-Las instituciones de seguridad y procuración de justicia no tienen capacidad para prevenir, detectar e investigar la gran mayoría de los hechos violentos, ni para sancionar a culpables. Hay pocos arrestos y éstos son de carácter aleatorio. Prevalece la impunidad. Estos hechos tienen como efecto escalar el conflicto y multiplicar la violencia. Los categorizo por eso como efecto escalamiento.
4. Al acentuarse, la violencia incorpora más organizaciones criminales y más pandillas en las filas de cada bando-El descabezamiento de tales organizaciones y pandillas propicia su fragmentación-Se registra el desplazamiento territorial de algunas organizaciones y pandillas por la dinámica de las disputas. Estos hechos tienen el efecto de derramar o contagiar la violencia a espacios donde no existía previamente, con lo que aumenta el número de colonias, localidades o municipios con violencia: se ensancha el área en que se registran ejecuciones. Categorizo este ensanchamiento como efecto derrame.

Las cuatro secuencias y efectos anteriores ayudan a entender la dinámica de la violencia en Juárez. Conviene apuntar, además, otros factores clave para que aparezca y se multiplique la violencia en

⁴ Cálculos realizados con cifras de una base de datos construida por el autor a partir de 19 periódicos nacionales y estatales. Las proyecciones se realizaron con base en el método de mínimos cuadrados a partir de los datos conocidos.

Juárez: la ubicación de la ciudad, sus altos índices de rezago social y baja calidad de vida, su escaso desarrollo humano, la presencia abrumadora de pandillas juveniles y la asombrosa ineficacia policial.

1. Factor ubicación. Ciudad Juárez es un municipio muy codiciado por los narcotraficantes pues es el punto de cruce fronterizo mejor ubicado para trasladar, desde El Paso, Texas, droga tanto a ciudades del este como del oeste de Estados Unidos.
2. Factor rezago social. Se registran en Juárez altos índices de polarización social, exclusión educativa y pobreza extrema. Hay también un tremendo déficit habitacional y de desarrollo urbano, y elevados niveles de drogadicción y prostitución. Alrededor de 120 mil jóvenes de entre 13 y 24 años no tienen acceso al aparato escolar ni al mercado laboral.⁵
3. Factor calidad de vida y desarrollo humano. El número de colonias afectadas por la violencia y el crimen en Juárez ha aumentado gradualmente en los últimos tres años. Han sido identificadas 14 zonas críticas en las que se registran los más altos niveles de crimen y violencia. No es una coincidencia que en estas zonas se encuentren las colonias con las calificaciones más bajas en los indicadores de vivienda e infraestructura de servicios públicos. Además, en estas colonias se registra también la mayor carencia de escuelas, de instituciones de educación media superior y de áreas verdes y recreativas.⁶
4. Factor pandillas. Juárez registra una muy alta presencia de pandillas. En el municipio existen alrededor de 500 pandillas con una membresía total aproximada de entre 15 mil y 25 mil personas. 30 pandillas son consideradas de alta peligrosidad por su gran capacidad de violencia. Entre éstas se cuentan Barrio Azteca, Los Mexicles, Los Bufones, Los Artistas Asesinos, Barrio el Silencio, Killer 13, Los Lobos, Los Veteranos, La Quinta, Los Diablos, Bajo 13 y Los Locos. Estos grupos cuentan con refinados métodos de comunicación y operación. Barrio Azteca y Los Mexicles, las pandillas más grandes, mantienen alianzas con los cárteles de Juárez y Sinaloa, respectivamente.
5. Factor ineficacia policial. La alta presencia policial que registra actualmente Ciudad Juárez no ha podido frenar el ímpetu de la violencia. Hoy Ciudad Juárez cuenta con 4.3 policías federales por cada mil personas, por lo que se ubica muy por encima del promedio de 2.8 policías por cada mil habitantes recomendado por las Naciones Unidas.⁷ Si a esta cifra sumamos el número de policías estatales y municipales el promedio sería aún mayor.

La producción de la violencia

La estrategia actual del gobierno mexicano para debilitar a las organizaciones criminales está dirigida a fragmentarlas. Una acción recurrente para lograr tal división es el arresto de sus jefes. Tales arrestos generan dos efectos casi simultáneos que fracturan a las organizaciones y las dispersan

⁵ Alejandro Brugués, et al., Todos somos Juárez: Reconstruyamos la ciudad. Propuesta para focalizar las iniciativas gubernamentales y sociales, El Colegio de la Frontera Norte, 2010, p. 4.

⁶ Alejandro Brugués, et al., *ibíd.*, p. 5.

⁷ El cálculo se hizo con base en la cifra de “5,600 policías federales desplegados en Ciudad Juárez” publicada por la embajada de Estados Unidos en México en la nota titulada “Hoja informativa: confrontar la violencia en Ciudad Juárez”. La cifra de la población proviene del Anuario Estadístico del estado de Chihuahua (INEGI) según el cual residen en el municipio un millón 313 mil personas (2005).

geográficamente: primero, desencadenan crisis internas de sucesión; segundo, propician la conducta oportunista de sus adversarios, quienes aprovechan la crisis momentánea para atacarla.

El aumento de la violencia provocado por las divisiones o desprendimientos de una organización criminal se propaga durante largos periodos por tres factores principales:

1. La construcción de reputación de las nuevas organizaciones. La vía natural de una organización criminal naciente para sobrevivir es especializarse rápidamente en el uso de la violencia y ejercerla intensivamente para construirse una reputación y sobrevivir. La construcción de reputaciones es un factor clave para explicar el escalamiento de la violencia. De igual manera, “salvar” la reputación mueve a las organizaciones establecidas a desplegar actos de agresión altamente violentos cuando se sienten amenazadas.⁸
2. El surgimiento de nuevas organizaciones rompe equilibrios preexistentes y genera nuevos equilibrios. La aparición de nuevas organizaciones tiene un efecto desequilibrador entre organizaciones criminales con presencia nacional o local. El rompimiento de equilibrios preexistentes y la generación de nuevos equilibrios desata, frecuentemente, olas de violencia de magnitud nacional o local.
3. Generación de dinámicas de competencia en las que la capacidad de violencia es un factor clave para ganar. Una vez que la capacidad de violencia se ha convertido en el medio esencial para conquistar territorios y defenderlos, las organizaciones competidoras buscan especializarse también en el uso de la violencia para vencer y desplazar a las organizaciones más violentas. Esto propicia un aumento global de las capacidades de violencia de las organizaciones criminales y, con ello, un incremento de conflictos y mayor frecuencia e intensidad de hechos violentos.

Una fuente de información que da algunas claves sobre las motivaciones de la violencia son las cartulinas con mensajes escritos dejadas junto a los asesinados. Con base en una muestra de 177 mensajes encontrados en 149 cartulinas de este tipo puede delinearse una primera clasificación de las causas de las ejecuciones (cuadro 2).

⁸ Véase, por ejemplo, el excelente trabajo de Barbara F. Walter, *Reputation and Civil War*, Cambridge University Press, Nueva York, 2009.



Cuadro 2. Motivos de ejecución
Mensajes de cartulinas abandonadas junto al cadáver

Causa de la ejecución	Porcentaje 1 <i>(frecuencia)</i>	Porcentaje 2 <i>(frecuencia)</i>	Tipo de violencia
Por pertenecer a un cártel o banda rival / por invadir territorio ajeno	47.9% <i>(81)</i>	47.9% <i>(81)</i>	Para la defensa o conquista territorial <i>(generación de nuevos equilibrios) (dinámica de competencia)</i>
Por ser policía	6% <i>(10)</i>	6% <i>(10)</i>	Contra el asedio policial y/o policías ligados a bandas rivales <i>(dinámica de competencia)</i>
Por ser asaltante / ratero	16% <i>(27)</i>	26%	Contra el "bajo" y el "alto" crimen <i>(construcción de reputación)</i>
Por ser secuestrador	10% <i>(17)</i>		
Por ser extorsionador	3% <i>(5)</i>	3%	Contra delincuentes "pirata" <i>(construcción de reputación)</i>
Por denunciar / por ser informante	10% <i>(17)</i>	17.1%	Para mantener lealtad y disciplina internas <i>(generación de nuevos equilibrios)</i>
Por traidor	7.1% <i>(12)</i>		
Total	100%	100%	

Fuente: Elaboración propia con base en 149 cartulinas (con 177 mensajes) encontradas junto a cadáveres de personas ejecutadas en 15 entidades del país entre el 1 de junio de 2009 y el 31 de diciembre de 2009. Las cartulinas aparecieron en los estados de Guerrero (29), Sinaloa (29), Estado de México (27), Michoacán (26), Chihuahua (11), Baja California (8), Distrito Federal (6), Morelos (8), Sonora (7), Guanajuato (5), Veracruz (5), Durango (2), Chiapas (1), Nuevo León (1) y Tamaulipas (1).

Fases de la violencia

Según la experiencia mexicana reciente y la teoría sobre crimen organizado, el ciclo de vida de una organización criminal posee cinco fases en las que la violencia es utilizada intensivamente.

En la primera fase la violencia es indispensable para conquistar el territorio que la nueva organización criminal busca dominar o controlar. En este territorio la organización operará y cobrará rentas a otras organizaciones criminales que lo quieran utilizar para diversos fines (narcomenudeo, trasiego de drogas, etcétera). Aquí el nivel de violencia en el área estará determinado por el grado de resistencia que la nueva organización encuentre por parte de una organización rival o de la policía local.

En la segunda fase, una nueva organización logra establecerse en un territorio determinado. En ese momento, la nueva organización usa la violencia para "limpiar" el área de criminales de baja estirpe, de pandilleros que por alguna razón no se les han unido o de secuestradores que trabajan para otras organizaciones.

En la tercera fase la organización criminal se enfrenta con delincuentes y organizaciones delictivas más pequeñas que utilizan su nombre para extorsionar, haciéndose pasar por empleados de la

registra en México de organizaciones criminales con presencia nacional, regional o local, traiga consigo el aumento y la diversificación de la violencia.

¿Cómo reducir la violencia?

México tiene el reto colosal de contener y reducir la violencia y combatir además eficazmente al crimen organizado. Esto significa no sólo reducir las tasas de homicidios vinculados al crimen organizado, sino reducir también las de secuestro y la extorsión, los delitos del crimen organizado que más duelen a la sociedad.

Las preguntas fundamentales a responder son:

¿Qué decisiones debe tomar el gobierno mexicano para que el mercado de las drogas y las organizaciones criminales establecidas en nuestro país causen el menor daño posible a la sociedad?
¿Qué acciones debe tomar el gobierno mexicano para que tales organizaciones modifiquen su comportamiento?

En varias ciudades del mundo se han puesto en práctica programas para reducir la violencia con resultados alentadores. Los revisaremos adelante, pero antes conviene preguntarse qué nos enseña hasta ahora la experiencia mexicana.

El gobierno actual ha tenido dos grandes aciertos en su estrategia de seguridad:

Primero, colocar el tema del combate al crimen organizado como un asunto central de la agenda de seguridad nacional. No siempre los gobiernos tienen la claridad y la sensibilidad para ponderar debidamente la gran amenaza que representa el crimen organizado para una sociedad. Y no siempre tienen la valentía y el arrojo necesarios para enfrentar al crimen organizado.

Segundo, el gobierno federal también ha acertado en impulsar una agenda de fortalecimiento institucional del sector seguridad que, aun cuando no ofrece resultados en el corto plazo, servirá de plataforma a futuros gobiernos para instrumentar programas más eficaces para combatir el crimen organizado y otras amenazas a la seguridad nacional. Aquí el gobierno tomó la ruta correcta, larga pero ineludible: colocar los cimientos de una más sólida seguridad futura.

Sin embargo, el gobierno federal falló en dos temas cruciales: el diagnóstico del mal y el método para combatirlo. El gobierno supuso, equivocadamente, que las organizaciones criminales no tendrían capacidad para reaccionar ante el asedio gubernamental. Peor aún: el gobierno creyó que él mismo estaba en condiciones de iniciar la guerra en enero de 2007. Este error de cálculo ha implicado enormes costos para el país en términos de vidas humanas y bienestar. El incontrolable aumento de la violencia en varios puntos del país ha propiciado que la estrategia oficial se revierta en contra del gobierno mismo. Junto con la violencia crecen el secuestro y la extorsión, el consumo de drogas y la percepción pública de que la guerra se perdió.

Un diagnóstico defectuoso condujo a métodos inadecuados como los siguientes:

- Echar a andar, simultáneamente, operativos militares y policiales en varios puntos del país, con la esperanza de que la sola presencia de soldados y policías actuaría como herramienta disuasiva.

- Arrestar o eliminar en combate a unos cuantos capos con la idea de que ello bastaría para diluir la presencia de los cárteles.
- Arrestar aleatoriamente a miles de presuntos delincuentes o decomisar cientos de cargamentos de drogas con la creencia de que eso minaría sensiblemente las capacidades criminales.

Todas estas decisiones han sido ineficaces y, en algunos casos, contraproducentes. A mi juicio, faltó claridad en la definición del problema, realismo en el establecimiento de objetivos y capacidad para corregir la estrategia en el camino. La falta de colaboración de las autoridades estatales con la autoridad federal restó vigor y eficacia a la estrategia. Pero la construcción de un marco de colaboración y cooperación requería de un esquema de incentivos que el gobierno federal debió diseñar antes de romper las hostilidades.

La escalada de violencia que se cierne sobre varias ciudades del país es, en parte, un efecto de la estrategia de combate gubernamental; en parte, una consecuencia de la propia dinámica interna del crimen organizado; y, en parte, el resultado de la impunidad con que actúan los homicidas. Urge detener la expansión de la violencia, para lo cual conviene partir de algunos supuestos, algunos principios, algunas acciones y algunas experiencias internacionales.

Los tres supuestos

Supuesto 1: El gobierno tiene capacidades y recursos limitados, por lo que debe actuar en base a prioridades. El gobierno debe calcular con realismo qué puede lograr en los próximos años y qué no. Y debe tener también un ordenamiento claro de los problemas que debe resolver de acuerdo con su importancia y urgencia. Una de las grandes prioridades del gobierno debe ser, hoy, la disminución de la violencia.

Supuesto 2: La prioridad de la estrategia de seguridad debe ser la reducción de las ejecuciones. El indicador central para saber si la estrategia de seguridad va bien o va mal debe ser la frecuencia de ejecuciones. El criterio para calificar a una agencia policial o militar exitosa no será su capacidad para realizar un gran número de arrestos o decomisos, sino su capacidad para reducir las ejecuciones y, con ello, pacificar una zona.

Supuesto 3: La violencia debe reducirse en el corto, no en el largo plazo. Debe delinear e implementarse una estrategia que busque la pronta y rápida reducción de la violencia. La autoridad no debe permanecer pasiva ante el escalamiento de la violencia bajo la falsa idea de que se trata de un fenómeno “inevitable”.

Los tres principios

Para disminuir la violencia, la actuación de las agencias gubernamentales debe regirse por los siguientes principios de actuación:⁹

⁹ Estos principios se basan en los textos de Mark Kleiman. Véanse, especialmente, su último libro *When Brute Force Fails: How to Have Less Crime and Less Punishment*, Princeton University Press, Princeton, 2010, 231 pp.; su reporte titulado “Reducing the Contribution of the Drug Problem to Violence in El Salvador” (2004, sin editar); y su artículo “Controlling Drug-Related Violence” (2002, sin editar).

Primer principio: Concentración dinámica de esfuerzos. Para que tengan efecto, los esfuerzos disuasivos deben concentrarse en un objetivo específico. La dispersión de esfuerzos impide modificar el comportamiento criminal (homicida, en este caso). Para disminuir la violencia, los esfuerzos de la autoridad deben concentrarse en acciones que eleven considerablemente el costo de asesinar. Si los criminales perciben que el costo de asesinar es cero o cercano a cero, las tasas de violencia tenderán a aumentar, lo que agravará a su vez el problema de la impunidad. Una vez dentro del círculo vicioso de la violencia, el reto es aumentar las capacidades de aplicación de la ley para que sea posible amenazar creíblemente a los delincuentes.¹⁰ El reto está en adquirir, aunque sea momentáneamente, capacidades adicionales suficientes para reducir la violencia.

La propuesta de Kleiman para adquirir tales capacidades y recursos es la “concentración dinámica”.¹¹ Consiste en seleccionar una zona específica de alta violencia, tomar temporalmente capacidades y recursos invertidos en otras áreas de gobierno y concentrarlos en el área específica. Con ello se envía el mensaje a las organizaciones, pandillas o delincuentes violentos de esa zona o a una organización en especial que su comportamiento no será tolerado, lo que tenderá a reducir sus acciones violentas. Una vez que los niveles de violencia disminuyan, el aumento temporal de las capacidades de aplicación de la ley cesa en el área o en la organización en la que ya se aplicaron, para dirigirse y aplicarse en otra zona u organización altamente violenta, y así sucesivamente.

Si la aplicación de la ley estuviera enfocada en las organizaciones criminales más violentas, en lugar de las más grandes, más visibles o más vulnerables, una organización criminal revaloraría los beneficios de la violencia como una herramienta útil de negocios frente a la desventaja de convertirse en un objetivo de las agencias policiales y militares. El trabajo concentrado y persistente de la autoridad por un periodo determinado contra las organizaciones o individuos más violentos acabaría por excluirlos del mercado de drogas con mayor frecuencia que sus competidores menos violentos, lo que terminaría por favorecer la prevalencia de un mercado pacífico de drogas. Como dice Kleiman, para desestimular el uso de la violencia debe crearse una “desventaja competitiva” para aquellas organizaciones más violentas comparadas con sus competidoras que utilizan menos violencia, pues algunas empresas criminales “son más proclives que otras a disparar en el arreglo de disputas, para eliminar la competencia o para defenderse de las agencias de seguridad”.¹²

Las estrategias para reducir la violencia difieren drásticamente de las estrategias diseñadas para elevar los precios o bajar los volúmenes de drogas. En lugar de capturar a los traficantes que mueven mayores volúmenes de droga o que son más fáciles de arrestar, las agencias de seguridad deben recabar información que les indique cuáles son las organizaciones o quiénes son los individuos más inclinados a utilizar la violencia para concentrar sus esfuerzos en la supresión de estas organizaciones e interrumpir, con ello, la dinámica de la violencia en una zona o localidad.

Segundo principio: Castigos certeros y rápidos en lugar de severos. Los delincuentes tienden a ser individuos que valoran más la gratificación presente que el castigo futuro. Por tanto, mientras más tiempo medie entre la violación de la ley y la aplicación de sanciones, menor será la capacidad disuasiva de la pena. Asimismo, si hay incertidumbre en el vínculo entre crimen y castigo (i.e., si los criminales piensan que una sanción es producto de la mala suerte y no el resultado de su conducta) los efectos disuasivos de la pena se debilitan. Por ello, es necesario diseñar un paquete de sanciones rápidas y

¹⁰ Kleiman, *ibíd.*, 2010, p. 4.

¹¹ Para una exposición más técnica de la “concentración dinámica” véase Kleiman, *ibíd.*, pp. 54-55.

¹² Kleiman, *op cit.*, 2004, pp. 4-5.

certeras, aunque sean leves, pero que se detonen de manera simultánea y que puedan intensificarse en caso de reincidencia.

Para Kleiman, aumentar la capacidad disuasiva de un castigo implica que éste sea rápido y cierto en lugar de severo. La severidad implica utilizar una gran cantidad de recursos en un reducido número de delincuentes, y entre más severa sea la sentencia es menos probable que ésta sea impuesta, además de que el proceso requerirá más tiempo. En cambio, la lógica básica de la disuasión para un actor racional, dice Kleiman, consiste en suponer que un sujeto nunca violará la ley si tiene certeza de que será castigado y de que la multa por violar la ley será superior a las ganancias que genera tal violación.¹³ Los arrestos podrían constituir en sí mismos una forma de castigo y ser un disuasivo importante, siempre y cuando tuvieran consecuencias.¹⁴

Tercer principio: Comunicación con los delincuentes y la comunidad. El costo de pasar de un “equilibrio negativo” de alta violencia a otro “positivo” de baja violencia depende de qué tan rápido responden las organizaciones o los delincuentes a los nuevos niveles de disuasión. Los costos de esta transición pueden reducirse si se advierte a organizaciones o delincuentes de forma anticipada. De aquí que a Kleiman le parezca especialmente importante que la autoridad comunique directamente las amenazas disuasivas a las organizaciones criminales. Ahí donde existan grupos que realizan actividades violentas, como pandillas, la policía deberá identificar a los participantes, hacer una lista de delitos con “cero tolerancia” (como el homicidio), y prevenir a los participantes de las bandas, como grupo, que cualquier infracción de la regla de “cero tolerancia” producirá una reacción policial agresiva contra cada uno de ellos por toda la lista de delitos. Debe tenerse presente cualquier amenaza que resulte en un *bluff* devaluará la capacidad disuasiva de amenazas futuras.¹⁵

Dos programas exitosos

Los tres principios que acabo de enumerar se han aplicado con éxito en varios programas antiviolencia de Estados Unidos. Entre ellos, la *Operation Ceasefire* de Boston y el *Tri-Agency Resource Gang Enforcement Team (TARGET)* del Condado de Orange, en California.

La *Operation Ceasefire* (Operación Cese al Fuego) fue una exitosa iniciativa policial orientada expresamente a disminuir los homicidios entre los jóvenes en Boston. El programa tuvo dos componentes estratégicos. El primero fue establecer un conjunto de medidas disuasivas contra la violencia de pandillas (en especial la violencia armada). El programa se concentró en el seguimiento de pandillas especializadas. Los operadores del programa tuvieron contacto directo con los miembros de las bandas y dieron el mensaje, explícito y claro, de que la violencia no sería tolerada. El segundo componente estratégico fue dar seguimiento al tráfico de armas de fuego. La aplicación de la ley se concentró en los traficantes de armas de las marcas y calibres más utilizados por los miembros de pandillas.

Los homicidios de jóvenes en Boston disminuyeron drásticamente desde mayo de 1996, cuando se puso en marcha la Operación Cese al Fuego y se mantienen a la baja hasta hoy. Una rigurosa evaluación determinó que la aplicación del programa estuvo asociada con la disminución mensual del 63% de los homicidios de jóvenes, una reducción del 32% de reportes de tiros de arma de fuego, un

¹³ Kleiman, op. cit., 2010, p. 50.

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 104-105.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 5.

25% de disminución de asaltos a mano armada y una reducción del 44% de las agresiones con arma de fuego en el distrito de mayor riesgo (Roxbury).

El objetivo del *Tri-Agency Resource Gang Enforcement Team*¹⁶ fue reducir la violencia pandilleril mediante el encarcelamiento selectivo de los miembros más violentos y reincidentes (basados en sus antecedentes penales) de las pandillas del Condado de Orange, en California. TARGET estableció una colaboración estrecha entre el personal de las agencias de seguridad, las agencias penitenciarias y la procuración de justicia al reunir a funcionarios de las tres dependencias en las mismas oficinas.

Cada equipo de TARGET está formado por agentes de policía que se desempeñan como investigadores de pandillas, un funcionario de la oficina del ministerio público y un investigador del fiscal de distrito. Los investigadores de pandillas están entrenados para tratar a testigos hostiles, y los fiscales adjuntos y los investigadores del fiscal de distrito tienen experiencia en el procesamiento vertical de casos en el sistema judicial —lo que al parecer es un elemento clave en el éxito del programa.¹⁷ Inaugurado en 1992, TARGET ha sido replicado en seis áreas adicionales al interior del Condado de Orange.

Una evaluación del programa mostró un gran aumento en el encarcelamiento de miembros de pandillas y una disminución acumulada de 47% de la violencia relacionada con las pandillas en un periodo de siete años. En un caso, el equipo TARGET de Costa Mesa dismanteló una banda al lograr la condena y el encarcelamiento de sus líderes y poner en libertad condicional restrictiva a los miembros de pandillas que fueron sentenciados a prisión.

Tres errores frecuentes

No concentrarse en los individuos más violentos o en los que se encuentran en situaciones de alto riesgo, sino en los más jóvenes y necesitados de ayuda. Esto tiene efecto en la disminución de la violencia a largo plazo pero no de manera inmediata.

No irrumpir en las estructuras de las pandillas que generan violencia. Los miembros fueron responsabilizados por sus acciones de modo individual y no grupal, que es lo recomendado.

No promover la comunicación entre las autoridades y las pandillas para informarles a estas últimas sobre los riesgos asociados a sus acciones violentas, con lo que se debilita el elemento disuasivo del programa.

Programas exitosos en América Latina

Unidades de Policía Pacificadora de Río de Janeiro. Recientemente, el gobierno de Río de Janeiro creó las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en un pequeño número de favelas en la ciudad de Río de Janeiro.¹⁸ Estas unidades mantienen presencia policial continua en cada favela, buscan retomar el control de la zona (que tienen las pandillas) y promueven la seguridad en el largo plazo. Los oficiales

¹⁶ Equipo Tri-Agencia de Aplicación de la Ley a Pandillas.

¹⁷ El término “procesamiento vertical” (vertical prosecution) se utiliza para describir actividades de fiscales especializados. El “procesamiento vertical” alude a un método en el que se le asigna un fiscal a un caso desde su inicio hasta su culminación. Este método da continuidad a las tareas del fiscal, lo que eleva sus probabilidades de éxito en el juicio.

¹⁸ Agradezco a Benjamin Lessing que me haya enterado de este novedoso experimento brasileño.

desplegados han recibido entrenamiento especial, incluyendo entrenamiento en derechos humanos, y han recibido incrementos salariales. El gobierno de Río de Janeiro planea tener tres mil 500 policías en 15 UPP hacia finales de 2010, y pretende extender el programa a 100 favelas, con una adición de 10 favelas anuales.¹⁹

Esta nueva estrategia ya ha sido objeto de reconocimiento público. Donde ha sido implementada, representó un cambio radical a la “situación de guerra” inducida por las operaciones policiales previas. El proyecto de las UPP evita los escenarios de confrontación y tiroteos que frecuentemente tienen lugar tras la incursión de los agentes policiales en las favelas. De acuerdo con información proporcionada por la misión especial de Naciones Unidas, el gobierno ha progresado en evitar que las pandillas retomen las áreas de las cuales han sido removidas. También hay datos que muestran que existe apoyo comunitario a las UPP. Los residentes han reportado que se sienten más seguros, y que su relación con la policía ha mejorado. En algunas áreas ha mejorado incluso la provisión de servicios básicos. Cabe agregar que la presencia policial sostenida en las favelas de Río de Janeiro es hasta ahora la excepción, no la regla. Hasta ahora la presencia de las UPP se mantiene en un reducido número de las 100 favelas de Río de Janeiro. Las operaciones violentas que han propiciado muertes continúan realizándose en las favelas que carecen de la presencia de las UPP. (Véase en esta misma edición de nexos el informe de Benjamin Lessing sobre este programa, pp. 11-14.)

Barrio de Paz (Guayaquil). El programa de Barrio de Paz arrancó en 2006, en el centro de Guayaquil, un espacio de aproximadamente 49 cuadras que alberga a mil familias. Se trata de un programa de prevención y supresión de pandillas. En 2008 el programa incluyó a cinco pandillas con cerca de 200 miembros en total. El programa adoptó como idea central que los jóvenes se integran a las pandillas por no tener alternativas laborales, educativas o de esparcimiento. El programa desarrolla microempresas en las cuales los miembros de la pandilla pueden obtener ingresos lícitamente. Como condición para entrar al programa los pandilleros deben dejar sus actividades criminales y estar dispuestos a trabajar con pandilleros rivales.

Además de obtener un crédito para desarrollar la microempresa (otorgado por el Ministerio de Relaciones Laborales de Ecuador), los pandilleros reciben capacitación empresarial y en algunos casos han obtenido grados universitarios. Conjuntamente al desarrollo de microempresas se puso en marcha en el barrio un programa de entrega de armas, mediante el cual los pandilleros dan sus armas a las autoridades para que las destruyen de inmediato, públicamente. En respuesta a la colaboración de las pandillas el gobierno municipal se comprometió a invertir en proyectos de infraestructura en el barrio, como la remodelación de edificios derruidos y la pavimentación de calles. En los primeros seis meses del proyecto los niveles de criminalidad en el barrio descendieron un 60%. A partir de que el programa entró en marcha en 2006 los homicidios han disminuido, pasando de 331 en 2006 a 259 en 2008. También el programa logró que las dos pandillas más grandes de Ecuador, Latin Kings y Los Ñetas, que en 2006 sostenían una cruenta batalla por control territorial, pactaran una tregua.²⁰

Lecciones para México

Tanto el breve bosquejo de la violencia presentado en la primera parte de este artículo, como los principios bajo los que operan programas antiviolencia exitosos en otros países, ofrecen varias lecciones a México sobre cómo reducir la violencia.

¹⁹ United Nations, Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions (Brasil), 2010.

²⁰ Graduate Institute of International and Development Studies-Geneva, Small Arms Survey 2010, p. 220.

Las detenciones de algunos capos han disparado grandes olas de violencia que han durado varios meses y han propiciado la muerte de miles de personas. Para no detonar la violencia es necesario evaluar, cuidadosamente, si la detención de un capo tendrá o no el potencial de desencadenar una nueva ola de violencia. Las detenciones de capos de los tres cárteles con presencia más extendida en territorio nacional (Sinaloa, Zetas y Golfo) son especialmente riesgosas en este renglón. Cuando un cártel de presencia nacional sufre una escisión, las facciones que lo forman también padecen un proceso de división y de realineamiento con otras organizaciones criminales, lo que eleva la producción de la violencia.

Existen en el territorio nacional seis *clusters* de municipios violentos. Esto resulta ventajoso tanto para diseñar como para implementar una estrategia antiviolencia. Las ventajas consisten en que los focos principales de atención están claramente delimitados, y pueden dirigirse mejor los esfuerzos (concentración dinámica) a las áreas críticas. Por otro lado, un impacto positivo en al menos uno de los municipios que integran el cluster propiciará un descenso significativo en el nivel regional o, incluso, nacional de la violencia.

La estrategia antiviolencia debe distinguir los cuatro efectos o secuencias (combustión, amplificación, escalamiento y derrame) que pueden desatar la violencia entre organizaciones criminales.

En Juárez, el “efecto combustión” pudo evitarse si un trabajo de inteligencia previo hubiera indicado a las autoridades cuál cártel intervenir sin causar una escisión mayor y generar, con ello, una espiral incontrolable de violencia.

El “efecto amplificación”, por su parte, pudo haberse aminorado si las autoridades hubieran desplegado en las localidades más vulnerables uno o varios programas sociales dirigidos a prevenir la formación de pandillas delictivas o, en su caso, la alianza entre pandillas y cárteles. Por ejemplo, el programa Barrio de Paz en Guayaquil previene y suprime pandillas al ofrecer alternativas laborales (desarrollo de microempresas) a los jóvenes.

El “efecto escalamiento” pudo haberse neutralizado con la existencia de una policía profesional capaz de intervenir en un conflicto entre pandillas o cárteles. Además, se hubiera restado vigor al escalamiento del conflicto si la autoridad hubiera centrado parte de sus esfuerzos en confiscación de armas.

Por último, el “efecto derrame” debió y pudo haberse contenido mediante un incremento en la presencia policial y militar en áreas de alto riesgo (aledañas a las áreas donde inicialmente se desencadenó la violencia).

Este artículo propone que las estrategias antiviolencia estén guiadas por tres ejes o principios básicos que han dado buenos resultados en el ámbito pandilleril. Sin embargo, los tres principios (“concentración dinámica”, “castigos certeros y rápidos” y “comunicación efectiva con delincuentes y sociedad”) pueden aplicarse también a estrategias de combate al crimen organizado. En este ámbito lo que cambia son los instrumentos, no el método. La concentración dinámica debe dirigirse secuencialmente a cada una de las organizaciones más violentas a nivel nacional y local. La Ley de la Delincuencia Organizada ofrece una amplia gama de castigos rápidos y certeros para aquellas personas presuntamente relacionadas con la delincuencia organizada. Por ejemplo, se cuenta con la posibilidad de arraigo por 40 u 80 días, con cateos domiciliarios, con aseguramiento de bienes e

intervención de telecomunicaciones. Por otro lado, esta ley también ofrece beneficios a aquellos miembros de la delincuencia organizada que den información que conduzca a la detención de los miembros de estas organizaciones.

El método de los tres principios ha probado su eficacia para disminuir la violencia asociada a las pandillas. En varias entidades federativas ha crecido el número de pandillas en el último lustro. Y el municipio más violento del país, Ciudad Juárez, enfrenta un grave problema de aumento de pandillas y de creciente vinculación de éstas con el crimen organizado.

El modelo de Kleiman parece especialmente pertinente para combatir en Juárez y en otras ciudades con un alto número de pandillas (como Monterrey, Tijuana, Durango y Acapulco) la alta violencia que aflige a sus comunidades.