

Violencia e inseguridad en la frontera norte de México¹

Julia Estela Monárrez Fragoso² y Jaime García de la Rosa³

¹ Este artículo es resultado del trabajo conjunto entre los sectores académico y empresarial en la Mesa de Seguridad para el Foro Frontera Norte 2007, el cual nunca se llevó a cabo. Esta mesa estuvo conformada por la Lic. Brenda Liliana Nava Ramírez y la Lic. Samanta Ramírez, de Desarrollo Económico, A.C. de Ciudad Juárez. Por el sector empresarial participó el Lic. Raymundo Domínguez, Lic. Marco A. Leppe, Lic. Jesús Humberto Garza Cantú, Lic. Alberto Capella, Dr. Juan Ortiz Isla y Lic. Genaro Román Saldaña Ito. Por El Colegio de la Frontera Norte, la Dra. Julia E. Monárrez, Mtro. Rodolfo Rubio Salas, Dr. Alejandro Burgués, Dr. César Fuentes Flores y Mtro. Luis Cervera Gómez, además de los relatores, el Lic. Jesús Alfredo Rodríguez y el Lic. Jaime García. El Colegio agradece la participación en este proyecto de las becarias del XVI Verano de la Investigación Científica de la Academia Mexicana de las Ciencias, Yolanda Silva Quiroz, Martha Angélica Gutiérrez Hernández y Alina Ramírez. Huelga decir que la responsabilidad de lo que aquí se expone es de ambos autores.

² Profesora-investigadora de El Colegio de la Frontera Norte en Ciudad Juárez.
Correo: juliam@dns.colef.mx.

Fecha de recepción: 28 de abril de 2008

Fecha de aceptación: 16 de octubre de 2008

Introducción

En los últimos años la violencia y la inseguridad pública afectan la convivencia y el desarrollo armónico de la región fronteriza del norte de México, que comprende los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas. Expresiones tales como: violencia generalizada, corrupción, impunidad, delincuencia organizada, narcotráfico, secuestro, homicidios, “ejecuciones”, “ajuste de cuentas”, robos, conductas delictivas juveniles, programas de seguridad fallidos, desconfianza y corrupción en los cuerpos policiacos y discrecionalidad en la aplicación de la ley, forman parte de la experiencia diaria de una ciudadanía lastimada, dolida, temerosa y desconfiada de las instituciones encargadas de la procuración de justicia en los tres niveles de gobierno. Ante esto, la seguridad fronteriza es uno de los temas centrales en la agenda pública para el desarrollo humano y económico; para tal efecto, se proponen dos conceptos que ayudan a diagnosticarla: violencia y seguridad pública.

Violencia y seguridad pública

La *violencia* es una acción intencional del uso de la fuerza o el poder con un fin predeterminado, por el cual una o más personas producen daños físicos, mentales o sexuales, los cuales lesionan la libertad de movimiento o causan la muerte de otras personas, a veces incluyéndose ellas mismas. Estos actos violentos suceden en el hogar, en lo público o en el grupo (Concha-Eastman, 2002, p. 44). La *seguridad pública* comprende el derecho que tiene *toda* ciudadanía —por toda se entiende y se asume todas las diferentes identidades que la componen— de moverse libremente y sin temor, de saber que no será despojada de sus objetos y pertenencias y que no será dolosamente estafada de sus bienes, que no será intimidada, y que puede confiar en otros seres humanos, así como que confía en las personas cercanas a ella (Concha-Eastman, 2002, pp. 44-45). A partir de estas conceptualizaciones, vale decir que la violencia y la seguridad pública

ponen en la mesa de discusión los problemas de la victimización, de los homicidios, los robos, la denuncia de los delitos, la confianza en las corporaciones policiacas y la percepción de la seguridad en las seis entidades federativas del norte de México. Estos elementos de análisis y diagnóstico de la inseguridad ciudadana, se tomaron en cuenta con relación a la disponibilidad de bases de datos que nos permitieran medir la problemática social.

Objetivos

Con este marco referencial y seis elementos torales de análisis, identificamos que la ausencia de un estado de derecho y de una justicia expedita ha favorecido para que la ciudadanía de la frontera norte de México experimente una carga de consternación por la pérdida de vidas humanas y un costo económico muy grave para las economías regionales, debido a los actos delictivos que suceden en la región. Los costos aún no se han cuantificado;⁴no obstante, se puede afirmar —de acuerdo al análisis que hace la Organización Mundial de la Salud con relación a la violencia en el contexto mundial— que la frontera norte también experimenta un “descenso de la calidad de

⁴ A finales de la década de los noventa, la violencia en América Latina alcanza un costo neto del 12.1% del PIB, lo que equivale a 145 000 millones de dólares anuales. Los bienes que se roban, hurtan, atracan y los pagos por extorsión equivalen a un costo de 25 000 mil millones de dólares por año en la región latinoamericana. Asimismo, la destrucción de vidas humanas por muerte prematura y por incapacidad equivale en proporción con el PIB a casi todo el gasto en educación primaria que realiza el continente o la mitad del gasto público en todo tipo de educación. En México, las pérdidas en salud y en recursos materiales representan el 4.9% del Producto Interno Bruto (PIB) en costos directos. Y los costos indirectos, donde se encuentran la productividad e inversión, al igual que el trabajo y consumo, representan el 4.6% del PIB. Para México, en los años de 1996-97, la atención de los servicios de salud a víctimas de violencia representó el 1.5% del PIB (Londoño y Guerrero, 1999). En este contexto es necesario que se haga un estudio de los costos económicos que tiene la violencia en los estados fronterizos. Para tal efecto, es de vital importancia tomar en cuenta el sector salud, el educativo, el jurídico, por mencionar sólo algunos de ellos. Estos costos deben de tomar en cuenta las desigualdades de género y desarrollo humano que minan la riqueza de los estados (OPS, 2002).

vida” manifiesta en la alteración de la vida cotidiana, debido al temor por la seguridad personal aunada a “la desincentivación de las inversiones y el turismo, que pone trabas al desarrollo económico”⁵ de esta franja del territorio nacional.

Es por esto que se establecieron cuatro objetivos principales de trabajo:

Objetivo 1: Analizar la situación de seguridad pública que guarda la frontera norte de México.

Objetivo 2: Abonar a través de este trabajo a la plena vigencia de un estado de derecho en la región, que fomente la cultura del respeto y la legalidad para toda su población.

Objetivo 3: Fomentar la construcción de ciudades seguras para un desarrollo humano y económico sostenido.

Objetivo 4: Desarrollar algunas recomendaciones que pudieran convertirse en políticas públicas para los tres niveles de gobierno en el fortalecimiento de una vida libre de violencia y segura para la ciudadanía fronteriza.

Las estadísticas de la inseguridad pública en la frontera norte de México

Con el fin de lograr los cuatro objetivos propuestos, presentamos figuras relevantes que muestran la situación de los principales actos delictivos y nos apoyamos en el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el C. presidente Felipe Calderón como eje de su política de gobierno (*Visión 2030*, 2007). Al mismo tiempo, suscribimos algunos de sus objetivos, estrategias —las metas deseables para ir construyendo una ciudadanía segura— e indicadores en materia de estado de derecho y seguridad en el contexto fronterizo (*Manual*

Informativo de los Indicadores 2030, 2007).

El principio rector en materia de justicia asume en este plan que:

El progreso de toda nación se funda en la justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho. El desarrollo humano precisa del respeto irrestricto de la ley, porque es mediante su aplicación que las personas pueden acceder a mejores oportunidades de vida, participar libre y responsablemente de la democracia y disfrutar de una vida y un patrimonio seguros. Ningún Estado democrático puede lograrse sin la plena vigencia de la legalidad.⁶

Las víctimas

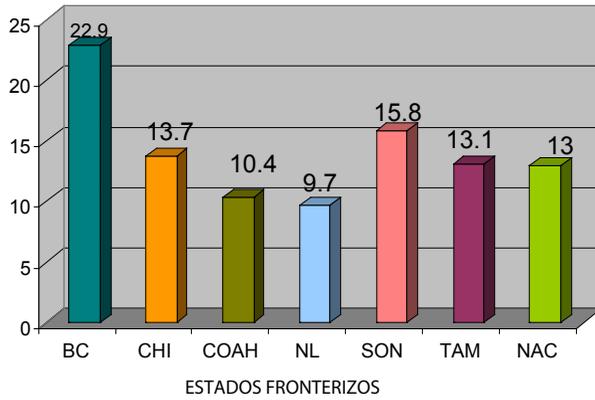
La víctima es definida en un amplio término como la persona que, individual o colectivamente, ha sufrido daño. El daño puede ser físico, mental, emocional, pérdidas económicas o deterioro sustancial de sus derechos fundamentales, mediante actos de omisión que son violaciones de las leyes criminales e internacionales reconocidas como normas relacionadas con los derechos humanos (Naciones Unidas, 1999).

En el año 2004, 11 de cada 100 personas en el territorio nacional fueron víctimas (ICESI, 2005)⁷ de algún delito. Para la región fronteriza del norte de México, el número de personas que experimentaron algún delito es el siguiente: Baja California, 20 de cada 100 personas; Chihuahua y Tamaulipas; 11 personas; Coahuila y Nuevo León con 9 personas; en Sonora, 14 de cada 100 personas fueron víctimas de algún delito. En el 13% de las viviendas del país, al menos una persona experimentó ser víctima de algún delito. En la frontera los resultados se pueden apreciar en la gráfica 1.

⁶ <http://www.pnd.calderon.presidencia.gob.mx>, consulta: 28 de mayo de 2007.

⁷ Esta información fue generada por la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3/2005). Los datos que se manejan provienen de la población de 18 años o más identificada como residente habitual de la vivienda seleccionada. Se aplicaron 55 957 cuestionarios en 32 entidades federativas y 13 áreas metropolitanas. La encuesta captó los siguientes delitos: 1) Delitos patrimoniales: robo de vehículo, robo de autopartes o accesorios, robo en casa-habitación, y robo con violencia y sin violencia a transeúntes; 2) Delitos contra la integridad y la libertad: agresiones y delitos sexuales.

Gráfica 1. Porcentaje de viviendas que declararon que alguno de sus miembros fue víctima de algún delito durante 2004 en seis estados fronterizos del norte de México.



Fuente: Cálculos propios con base en la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3/2005), INEGI e ICESI.

Para el caso de las entidades federativas nortenas surgen modificaciones con respecto a la tendencia del porcentaje nacional de viviendas con víctimas, debido a que Coahuila y Nuevo León están por debajo del indicador nacional. Llamamos la atención a Sonora con casi el 16% de viviendas con algún miembro víctima, y Baja California, que presenta el mayor número con el 23% de viviendas con víctimas.

Los homicidios

Una definición general de homicidio es “cuando un ser humano mata a otro deliberada e intencionalmente” (Oficina para Víctimas del Crimen, 2002, p. 1).

Proteger el derecho a la vida es uno de los ejes fundamentales que rigen el principio de un gobierno encargado de velar por la seguridad de su ciudadanía. En México, 13 personas por cada 100 mil habitantes son víctimas de homicidio.⁸ El Plan Nacional de Desarrollo fija

⁸ Dentro del documento Visión 2030, el gobierno federal destina un capítulo a los temas

como meta deseable para el año 2030, cinco homicidios por cada 100 mil habitantes en todo el país.⁹

En la frontera norte, hasta el año 2005, se registró una tasa de 10.5 homicidios por cada 100 mil habitantes (ver cuadro 1). La meta deseable para 2030 pretende llegar a menos de 5 homicidios por el mismo número de personas. Con las excepciones de Coahuila y Nuevo León, que son los que tienen tasas más bajas, y por lo tanto, sus metas deseables a 2030 son diferentes al promedio nacional: 2.6 y 1.5, respectivamente. Por otra parte, si Nuevo León logra reducir su tasa actual de homicidios, tendrá una tasa similar a la que hoy en día presenta Chile. Chihuahua y Baja California presentan tasas mayores al promedio nacional e incluso al promedio fronterizo, lo que coloca a ambos estados en una situación especial para poder llegar a las metas deseables.

de estado de derecho y seguridad, en el cual se hace referencia a la situación actual del país en materia de procuración de justicia y a su vez se realiza un comparativo con distintos países. Esto le permite poder definir metas acorde a algunos de los resultados obtenidos en los reportes utilizados. Aunque no se define el cómo se llegará a dichas metas, sí se menciona en que se basaron para poder llegar a dichos resultados. Para los casos que nos competen el documento *Visión 2030*, utilizó los datos de la *United Nations Survey of Criminal Trends (Eight and Ninth Survey)*, and the *Operations of Justices Systems*, en los cuales se hace un comparativo con los países miembros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). En dicha encuesta se manejan datos de homicidios, y México presenta tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes mayores a las de otros países de América Latina. La meta que se pretende lograr toma como ejemplo las tasas decrecientes que tiene Chile, que es el país con menos homicidios, teniendo apenas 1.7 homicidios generales por cada 100 000 habitantes. México, con la tasa a la que reduce Chile los homicidios para el año 2030, pretende que haya 5 para el mismo caso.

⁹ El documento menciona que se basó en la *United Nations Survey of Criminal Trends (Eight Survey)* para hacer la meta nacional deseable. Ésta se calculó mediante un ranking internacional de delito, generado a partir de la encuesta de las Naciones Unidas, en el cual México se ubica en el lugar 42 de 45 países. Así que la tasa meta está ubicada dentro de las tasas registradas dentro de los primeros 25 lugares. Para la frontera norte se tomaron en cuenta las cifras proporcionadas por la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI). Esta es una encuesta elaborada y aplicada en conjunto por el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad (ICESI) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). La información generada se refiere a la población del territorio nacional de 18 años o más identificada como residente per-

Cuadro 1. Tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes en los estados fronterizos del norte de México en 2005 y tasas meta para 2030.

Indicadores	FRONT	BC	COAH	CHIH	NL	SON	TAM
Tasas actuales							
2005	10.54	15.43	6.17	17.62	3.60	10.81	11.41
Tasas meta deseables							
2030	4.44	6.50	2.60	7.42	1.51	4.55	4.80

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas de Mortalidad (INEGI, 2005) y II Censo de Población (INEGI, 2005) y Visión 2030 elaborado por el gobierno federal.

Los robos

El robo, el hurto, la “rapiña o raponazo” son las manifestaciones más frecuentes de la violencia contra la propiedad y pueden presentarse con o sin uso de la fuerza física (Londoño y Guerrero, 1999, p. 11). Un indicador importante para medir la seguridad patrimonial de la ciudadanía son los robos. El Plan Nacional de Desarrollo menciona que en el país se cometen 187 robos con violencia¹⁰ por cada 100 mil habitantes y que se pretende reducirlos a 40 casos para el año 2030. A la frontera norte le incumbe lograr la reducción propuesta por el

manente en viviendas particulares, en la que se le pregunta a la gente si ha sido víctima de algún delito. Los tipos de delitos captados por la encuesta son: 1) Delitos contra el patrimonio de las personas, en los que se incluyen robo de vehículo, robo de autopartes, robo de casa-habitación, robo de otros objetos y robo con violencia o por medio de amenaza; 2) Delitos contra la integridad corporal como las lesiones; y, 3) Delitos contra la libertad ambulatoria y la libertad sexual, que incluyen el secuestro y el secuestro exprés y delitos de índole sexual. Es una encuesta victimológica que da resultados más cercanos a la realidad pues contabiliza incluso a la cifra negra de delitos, siendo los resultados divergentes a los datos oficiales. La elaboración de la tasa meta deseada para los robos utilizó las tasas de crecimiento que explica el documento Visión 2030.

¹⁰ Hay violencia en el robo cuando “el delincuente porta un arma o instrumento peligroso y ofensivo, o está acompañado de una o más personas, o si, en el momento inmediatamente anterior o inmediatamente posterior al robo hiere, golpea, ataca o utiliza cualquier tipo de violencia personal contra cualquier persona”. Encuesta Internacional sobre Criminología y Victimización 2004. México. <http://www.vision2030.gob.mx/pdf/indicadores/Indicador1.pdf>

gobierno federal con el fin de contribuir a la meta nacional, para esto se muestran en el cuadro 2 las tasas de robos¹¹ por cada 100 000 habitantes a 2004, y las reducciones que se pretenden para 2030.

Cuadro 2. Tasas de robos por cada 100 000 habitantes en los estados fronterizos del norte de México comparados con la media nacional en el año 2004 y tasas meta deseable para 2030.

Indicadores	NAC	FRONT	BC	COAH	CHI	NL	SON	TAM
Tasas actuales								
2004	7,109	9,938	12,410	10,924	9,306	6,437	11,198	9,351
Tasas meta deseables								
2030	157.8	221	275.5	242.5	206.6	142.9	248.6	207.6

Fuente: Elaboración propia con base en la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3/2005), ICESI-INEGI.

Las cifras muestran que las mayores tasas los presentan: Baja California, Sonora y Coahuila, y las más bajas: Tamaulipas, Chihuahua y Nuevo León. Con esta información se observa que dentro de la franja fronteriza sólo Nuevo León está por debajo del nivel nacional, esto implica que los estados de la frontera norte suelen tener mayor número de robos que la media nacional. Se hace hincapié en que, al ser tomada como base una fuente diferente a la presentada en el documento *Visión 2030*, las tasas difieren a las presentadas por el gobierno federal. No obstante, toda la franja fronteriza deberá comprometerse para investigar, prevenir y erradicar las tasas de robos y de esta forma pasar de una tasa de 9 938 robos por cada 100 mil habitantes a la tasa meta de 221 robos en el año 2030.

El diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo no es nada alentador. Menciona que en México una de cada cinco víctimas denuncia el delito. De cada 100 averiguaciones previas que se levantan, sólo en 23 concluyen las investigaciones. De estas 23, menos de 12 se

¹¹ Independientemente de que el Plan Nacional de Desarrollo establece solamente la meta deseable para reducir los robos con violencia, es necesario que todos los robos, aun aquellos en que se considera que no ha habido violencia en su comisión, sean disminuidos; esto debido al costo en sufrimiento, salud, tiempo y daño económico que generan en la población víctima (Rubio Salas, 2006), (Fuentes Flores, 2006).

consignan ante un juez. Sólo en tres de estos casos se dicta sentencia. Este patrón tiene una causa estructural que el mismo Plan precisa al afirmar que: 59% de la población percibe que las leyes en México se utilizan para defender los intereses de la gente poderosa y solamente entre el 28%-15% de la población cree que puede confiar en la mayoría de las personas.

El cuadro 3 muestra de alguna manera la deficiencia del sistema judicial. El porcentaje de delitos que terminan en condena no es muy alentador, puesto que para los delitos relacionados con agresiones en la frontera se encuentran resultados mayores a los presentados a nivel nacional, con la excepción de Tamaulipas que no presenta casos resueltos para este tipo de delitos.

También se debe de considerar que Nuevo León y Sonora tienen porcentajes de cero para otra clase de delitos fuera de las agresiones y robos, pero en general los estados fronterizos presentan un mayor número de delitos con condena. La tasa meta propuesta por el presidente Felipe Calderón es un tanto ambiciosa, pues pretende pasar de alrededor del 2% de condenas a sancionar 70 de cada 100 casos. Tomando como referencia lo anterior nos parece que cada uno de los estados deberá tomar en cuenta las figuras que aparecen en este cuadro 3, ya que si nos guiamos por la meta deseable habría estados que llegarían a tener el 100% de delitos en condena. Este escenario sería el ideal, pero no se cree que se pueda llegar a él todavía.

La denuncia de los delitos

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, denunciar significa “dar a la autoridad judicial o administrativa parte o noticia de una actuación ilícita o de un suceso irregular” (Real Academia Española, 2007). La ENSI es una encuesta victimológica que registra a las personas que fueron víctimas de algún delito y que fueron o no fueron a denunciarlo.

Esto nos da una idea más precisa acerca del fenómeno delictivo, ya que hechos como el homicidio o el robo de vehículos tienen una alta propensión a la denuncia, mientras que otros delitos son denun-

Cuadro 3. Porcentaje de delitos cometidos que terminan en condena en las entidades federativas del norte de México.

	Robos	Agresiones	Otros	Total de delitos
BC	1.4	4.7	2.1	1.6
COA	1.8	16.7	1.9	3.3
CHI	2.8	5.6	8	3.6
NL	1.3	14.3	0	1.8
SON	5.2	15.8	0	4.6
TAM	1.6	0	2.4	1.8
FRONT	2.0	8.2	2.6	2.5
NAC	1.9	4	1.7	2.3

Fuente: Elaboración propia con base en la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3/2005), ICESI-INEGI.

ciados de vez en cuando o nunca se les informa a las autoridades del hecho delictivo.

Una situación que puede mostrar la confianza en las autoridades es el número de delitos que son presentados ante el Ministerio Público. En el Cuadro 4 se presentan los resultados para los seis estados fronterizos, comparados con la media nacional y desagregados por sexo (Naciones Unidas, 1996),¹² ya que de acuerdo a la ENSI-3, el 56% de las víctimas fueron hombres y el 44%, mujeres. En la frontera norte, las mujeres denuncian más que los hombres. Sólo Sonora y Baja California presentan denuncias mayores al 40% de los casos cuando existen víctimas masculinas de algún tipo de robo. Es de notar que en Nuevo León y a nivel nacional, las mujeres denuncian en menos del 30% en los casos que fueron víctimas de robo.

Para el caso de los hombres víctimas de agresiones, Sonora tiene más de un 50% de denuncias. Tamaulipas es otro estado que está por encima del porcentaje nacional, pero el resto de los estados no se acercan al 30% de denuncias. Coahuila tiene el caso más extremo

¹² El informe de Beijing enfatiza en el artículo 120 que: “La falta de suficientes estadísticas y datos desglosados por sexo sobre el alcance de la violencia dificulta la elaboración de programas y la vigilancia de los cambios”.

Cuadro 4. Personas que fueron víctimas de delitos y que se presentaron ante el Ministerio Público para denunciarlo, según el tipo de delito y sexo en los estados fronterizos, 2004 (porcentajes).

	BC	CHI	COAH	NL	SON	TAM	FRONT	NAC
Robos								
<u>Hombres</u>								
Sí	43.1	32.0	17.8	23.2	46.2	17.8	30.0	24.9
No	56.9	68.0	82.2	76.8	53.8	82.8	70.0	75.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
<u>Mujeres</u>								
Sí	44.0	35.3	40.3	26.6	31.6	39.7	36.3	20.2
No	56.0	64.7	59.7	73.4	68.4	60.3	63.7	79.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Agresiones físicas								
<u>Hombres</u>								
Sí	28.5	26.1	5.9	28.4	56.9	41.9	31.3	38.7
No	71.5	73.9	94.1	71.6	43.1	58.1	68.7	61.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
<u>Mujeres</u>								
Sí	54.7	70.5	39.7	57.9	56.1	19.6	49.8	36.4
No	45.3	29.5	60.3	42.1	43.9	80.4	50.2	63.6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Otros delitos								
<u>Hombres</u>								
Sí	25.5	29.2	22.5	9.6	33.7	4.6	20.9	20.9
No	74.5	70.8	77.5	90.4	66.3	95.4	79.1	79.1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
<u>Mujeres</u>								
Sí	17.9	43.2	38.6	23.4	13.9	45.8	30.5	22.0
No	82.1	56.8	61.4	76.6	86.1	54.2	69.5	78.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos propios con base en la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3/2005), INEGI e ICESI.

en donde sólo 6 de cada 100 casos son reportados ante el Ministerio Público. Las mujeres víctimas tienen una conducta diferente ante la denuncia, pues para casi todos los estados más de la mitad de los casos de agresión son denunciados. Chihuahua presenta el porcentaje más alto: 70% de los casos. Por otro lado, los resultados que estuvieron por debajo de la media nacional son para Tamaulipas, que obtuvo la denuncia más baja en la frontera para ese tipo de delitos.

Las personas tienen razones por las cuales no denuncian, el Cuadro 5 hace un desglose de ellas. Los hombres víctimas de robo no lo hacen porque lo consideran una pérdida de tiempo y creen que los trámites son largos en su mayoría; las mujeres presentan la misma situación incluyendo, además, otras causas no específicas.

En general, las personas que sufrieron de alguna agresión, tienen razones más divergentes que las víctimas de robo. Para estos casos prevalecen, para ambos sexos, la pérdida de tiempo y desconfianza en las autoridades, además de otras causas no detalladas en la encuesta. Cabe destacar que para Nuevo León, el 100% de las mujeres víctimas cree que es una pérdida de tiempo ir a denunciar. Y el caso de Tamaulipas donde el 80% de las mujeres desconfía de las autoridades.

La percepción

Es la apreciación, evaluación y/o clasificación que las personas tienen de los hechos. En este sentido podemos decir que la percepción está compuesta de un elemento objetivo y otro subjetivo. El primero de ellos se basa en hechos reales y cuantificables, con relación a la violencia y la inseguridad pública; el segundo se basa en las representaciones, sentimientos y emociones que tales hechos dejan en las personas (Del Olmo, 2005).

En este orden de ideas es lógico que en el año 2005, 54% de los mexicanos y las mexicanas mayores de 18 años manifestaran sentirse inseguros.

La meta para el año 2030 es disminuir hasta el 10% el porcentaje de población insegura. En el contexto fronterizo las figuras son las siguientes: Baja California ocupa el primer lugar con un 63% de

Cuadro 5. Personas que fueron víctimas de delitos y que no denunciaron por razón principal de la misma por tipo de delito y sexo en los estados fronterizos, 2004 (porcentajes).

	BC	CHI	COAH	NL	SON	TAM	FRONT	NAC
Robo								
Hombres								
Pérdida de tiempo	40.4	29.1	17.8	23.7	44.4	17.8	28.87	42.6
Trámites largos y difíciles	13.6	26.0	32.1	27.1	34.0	22.0	25.80	10.0
Desconfianza autoridad	17.9	6.6	23.4	12.5	4.4	10.4	12.53	17.3
Por miedo al agresor	7.7	0.7	0.0	0.7	0.0	1.7	1.80	4.6
No tenía pruebas	9.7	11.1	5.7	3.9	1.8	15.8	8.00	13.1
Otros	10.7	26.6	20.9	32.1	15.5	32.3	23.02	12.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Mujeres								
Pérdida de tiempo	44.9	33.4	38.0	27.7	32.0	38.2	35.70	39.9
Trámites largos y difíciles	9.4	26.0	16.9	42.6	16.8	16.3	21.33	7.9
Desconfianza autoridad	11.8	2.2	15.7	2.2	4.7	0.0	6.10	14.8
Por miedo al agresor	3.0	4.1	1.7	0.0	4.0	3.7	2.75	6.6
No tenía pruebas	11.4	8.3	11.6	9.3	21.7	9.3	11.93	15.2
Otros	19.5	26.1	16.1	18.2	20.8	32.5	22.20	15.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Agresiones físicas								
Hombres								
Pérdida de tiempo	47	0	0	46.8	17.5	17.5	21.47	19.1
Trámite largos y difíciles	15.7	0	0	0	0	0.0	2.62	15.5
Desconfianza autoridad	3.7	51	0	10.1	20.1	20.1	17.50	14.9
Por miedo al agresor	3.1	16.1	0	0	9	9.0	6.20	20.5
No tenía pruebas	3	17.1	0	0	0	0.0	3.35	10.7
Otros	27.4	15.8	100	43.1	53.4	53.4	48.85	19.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Mujeres								
Pérdida de tiempo	20.5	49.4	33.0	100	4.8	0	34.62	21.9
Trámites largos y difíciles	0	0	0	0	0.0	0	0.00	8.0
Desconfianza autoridad	0	30.7	0	0	28.3	80.5	23.25	11.9
Por miedo al agresor	24.5	19.9	0	0	0.0	0	7.40	29.5
No tenía pruebas	9.9	0	0	0	0.0	0	1.65	12.4
Otros	45.1	0	67.0	0	66.9	19.5	33.08	16.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos propios con base en la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3/2005), INEGI e ICESI.

personas inseguras, le siguen Chihuahua y Tamaulipas con 57% y 55% mutuamente de su población temerosa. Continúa Nuevo León con un 43% y se extiende a Sonora y Coahuila con un mínimo de diferencias entre ellos con el 39% y el 38% (*Manual Informativo de los Indicadores 2030*, 2007).

La meta deseable para el 2030 se estima para cada uno de los estados fronterizos: en Baja California la reducción dejaría a la población temerosa en 12% que, junto con Chihuahua, que sería del 11%, son las entidades del norte de México que pasan la media nacional.

Por otra parte, Tamaulipas estaría con 10% de su población con sentimientos de inseguridad, que tiende a ser igual a la nacional. Nuevo León tendría una meta del 8% y las metas para Sonora y Coahuila tenderían a ser iguales, alrededor del 7%.

Estas percepciones de seguridad y el hecho de que no se denuncie, se puede deber a la confianza o a la falta de ella hacia las autoridades.

La confianza

Estudios recientes refieren que “Las cifras sobre el nivel de denuncia están íntimamente ligadas con el nivel de credibilidad y eficacia de las instituciones que procuran e imparten justicia” (Sayeg, 2007). Dentro de la encuesta base se toma en cuenta el nivel de confianza que la ciudadanía le tiene a las autoridades. En el cuadro 6 se muestran los resultados para hombres y mujeres y su nivel de confianza para las autoridades locales y estatales.¹³ Para todos los casos el resultado más alto es el de poca confianza. Los habitantes de Nuevo León tienen la mayor confianza en sus autoridades locales y estatales, al tener un porcentaje más alto de mucha confianza que el de nada. Para el resto de los estados la diferencia entre estos dos rubros es casi imperceptible, pero en la mayoría de los casos la no confianza en las autoridades es superior al porcentaje de habitantes que tienen mucha confianza.

¹³ Para un análisis de la confianza de la población fronteriza en los cuerpos policíacos federales, véase los trabajos de Rodolfo Rubio Salas y César M. Fuentes Flores, citados anteriormente en este capítulo.

Cuadro 6. Percepciones acerca de los niveles de confianza en diferentes corporaciones policiacas por sexo, 2004 (porcentajes).

Característica	BC	CHI	COAH	NL	SON	TAM	FRONT	NAC
Policia municipal								
<u>Hombres</u>								
Mucha	18.7	25.8	23.0	32.5	15.0	23.3	23.1	24.7
Poca	54.2	47.7	51.6	51.3	65.7	50.2	53.5	53.3
Nada	27.1	26.5	25.4	16.2	19.3	26.5	23.5	22.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
<u>Mujeres</u>								
Mucha	18.1	21.3	29.6	31.8	21.1	21.2	23.9	23.8
Poca	56.5	52.7	50.2	51.2	61.4	54.1	54.4	53.5
Nada	25.4	26.0	20.2	17.0	17.5	24.8	21.8	22.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Policia de Tránsito								
<u>Hombres</u>								
Mucha	21.2	27.8	20.7	28.5	21.1	26.5	24.3	22.1
Poca	54.2	45.2	59.3	43.6	58.1	47.9	51.4	49.6
Nada	24.6	27.0	20.0	27.9	20.8	25.7	24.3	28.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
<u>Mujeres</u>								
Mucha	17.5	20.9	27.7	27.3	15.0	24.4	22.1	20.6
Poca	56.8	54.4	47.7	49.8	71.4	47.8	54.7	51.7
Nada	25.7	24.7	24.6	22.9	13.6	27.8	23.2	27.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Judicial Estatal								
<u>Hombres</u>								
Mucha	19.1	23.8	29.8	30.1	16.7	35.1	25.8	23.2
Poca	47.0	44.9	42.1	48.7	47.0	44.6	45.7	51.7
Nada	33.9	31.3	28.1	21.1	36.2	20.3	28.5	27.7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
<u>Mujeres</u>								
Mucha	20.2	22.4	35.7	31.5	14.2	36.0	26.7	24.1
Poca	50.8	50.9	42.5	48.6	62.1	42.0	49.5	44.9
Nada	29.0	26.7	21.8	19.9	23.8	22.0	23.9	31.0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos propios con base en la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-3/2005), INEGI e ICESI.

La frontera norte es parte de una nación que requiere de leyes que ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes, para que los encargados de hacer valer el estado de derecho actúen con firmeza y honradez, sin permitir que ningún acto ilícito quede en la impunidad. Es impostergable la modernización del sistema de seguridad pública, de procuración e impartición de justicia mediante instituciones más eficientes y leyes más adecuadas. La problemática de las fronteras en materia de seguridad requiere de la acción coordinada de los diferentes cuerpos policiacos que operan en la zona, para tener una cobertura más amplia de vigilancia y mayor capacidad de respuesta, y eliminar duplicidades.

Como frontera, las estrategias de seguridad fronteriza se deben enfocar a la protección de la población de estas zonas, que además está expuesta a grupos de contrabandistas y traficantes de personas¹⁴ y de drogas. Si bien es importante que el narcotráfico debe de atacarse en todas su modalidades —cultivo, transportación, distribución y comercialización, etcétera—, no es menos prioritario que se atienda el consumo y sus efectos. Los estados fronterizos deben generar una propuesta integral para atender el problema de la farmacodependencia y drogadicción que involucre a diversos sectores e instancias gubernamentales y privadas. Por eso, deben de reforzarse programas ya existentes tendientes a inhibir el crimen en todas sus modalidades.

México necesita crear una cultura en contra del uso de armas —debido a que en nuestro país ni se fabrican ni se comercializan formalmente armas de fuego, a excepción de las que fabrica el Ejército Mexicano para su uso exclusivo—. La gran mayoría de las que poseen los ciudadanos comunes son adquiridas en el mercado negro, siendo éstas introducidas ilegalmente principalmente por las ciudades fronterizas colindantes con Estados Unidos. Es por ello que las autoridades de los tres niveles de gobierno deben de apoyar

¹⁴ El representante de las Naciones Unidas contra la droga y el delito en México, Carlos Castresana, declaró que el tráfico de personas en el mundo es el negocio del futuro y que deja un promedio de ganancias de \$32 mil millones de dólares al año al crimen organizado (EFE, 2007).

con mayor interés y recursos las campañas y programas ideados por la iniciativa privada tendientes a retirar de la circulación cientos de armas —de fábrica y hechas— en poder de ciudadanos que, a final de cuentas, nunca se sabe el uso o destino que les darán; en cambio, con estos programas sí se garantiza que, al menos, esa arma ya no será utilizada en la comisión de un hecho delictivo.

Consideraciones finales

Ante la necesidad de (re)instaurar una cultura de la legalidad, es menester primero garantizar un estado de derecho que investigue, prevenga, erradique y procure justicia a todos sus habitantes. La puesta en marcha de varios programas operativos, por parte de las autoridades policiacas de los tres niveles de gobierno, ha mostrado resultados desalentadores y un desencanto entre la ciudadanía que, día a día, atestigua a través de los medios de comunicación como la violencia y la inseguridad pública van al alza. Consecuentemente, la percepción ciudadana es que las autoridades han sido rebasadas por el crimen. Garantizar este estado de derecho, que se encuentra ausente, requiere necesariamente de la constitución de un marco legal que salvaguarde la integridad física y los bienes materiales de la ciudadanía fronteriza.

Ante esta situación que guardan los estados fronterizos del norte de México, es menester el compromiso de las autoridades de los tres niveles de gobierno para cumplir las siguientes metas para el año 2030:

1. Pasar de 10.5 homicidios por cada 100 mil habitantes, a menos de 5 homicidios por cada 100 mil habitantes.
2. Pasar de una tasa de 9 938 robos por cada 100 mil habitantes a la tasa meta de 221 robos en el año 2030.
3. Disminuir el 50% de los sentimientos de temor e inseguridad de la ciudadanía fronteriza hasta el 10%.

Para coadyuvar en estos objetivos, se propone, además, la creación de un Sistema Fronterizo de Seguridad Pública, que tome en consideración las siguientes propuestas que se hacen:

Propuestas

- Creación de un Sistema Fronterizo de Seguridad Pública, que busque:

Certeza jurídica e impartición de justicia

1. Eliminar exclusividad de las competencias del fuero local y federal para efectos de fortalecer el estado de derecho.
2. Continuar con la Reforma del Sistema de Justicia Penal Oral.
3. Legislar para elevar a precepto jurídico un código de ética para los medios de comunicación en el manejo de la información con relación a la seguridad pública en la frontera norte de México.
4. Establecer en nuestras leyes la restitución total a las víctimas de lo que fueron despojadas, en su persona, bienes y derechos, así como su estabilidad emocional.
5. Anteponer los derechos de las víctimas y de los policías a los delincuentes. Que las leyes den amplia protección y prioridad a los derechos de los ciudadanos y los policías.
6. Elevar a delito grave sin derecho a fianza y sin periodo de caducidad, fuera y dentro del territorio nacional, los siguientes delitos: venta y tráfico de droga, violación, secuestro, corrupción de menores y asesinato.

Cuerpos policíacos

1. Instituir la especialización académica de policía de carrera.
2. Crear un mando único de coordinación nacional para todos los cuerpos policíacos.
3. Crear el Instituto Estatal de Política Criminológica como organismo público descentralizado.

4. Dar facultades de investigación a la policía municipal.
5. Implementar un escalafón único aplicable a todos los cuerpos policiacos, que tome en cuenta la capacitación historial y el tiempo activo.

Información e inteligencia

1. Crear indicadores de seguridad pública con metas para ir fortaleciendo el estado de derecho en los estados fronterizos.
2. Generar estadísticas —a través de la base de datos ENSI— para cada uno de los estados fronterizos sobre varios delitos. Luego fijar metas para la disminución de los mismos, basándose en cuestiones técnicas con expertos y en la capacidad de las instituciones policiacas para poder comprometerse con dicha meta.
3. Producir estadísticas de la correlación de ocurrencia de delitos con otras variables espaciales para generar indicadores que ayuden a la prevención, al control y a una rápida capacidad de respuesta.
4. Sistematizar la información y homologar bases de datos relacionadas con las temáticas de la seguridad pública fronteriza.
5. Promover un *cluster* aéreo que dé vigilancia automática para ciertas zonas de las ciudades y que puede llegar a convertirse en una propuesta general para toda la región fronteriza, como parte de incluir innovaciones en las actividades policiacas que generen diferentes formas de vigilancia.
6. Elaborar bases de datos estatales y binacionales sobre delincuentes.
7. Diseñar un sistema de información curricular y una base de datos de los cuerpos policiacos a nivel frontera y nacional.

Cultura de la legalidad

1. Cambiar la imagen de la frontera como una zona de inseguridad y violencia extendida.
2. Promover la cultura de la denuncia de ilícitos por parte de la sociedad civil.
3. Promover programas de recompensa y denuncia anónima.
4. Continuar y mejorar campañas de despistolización y de registro de armas.

Prevención del delito

1. Aumentar inversión en seguridad pública en los estados fronterizos del norte de México.
2. Dar continuidad a los planes de seguridad pública independientemente del partido político en el poder.
3. Investigar, prevenir y erradicar el consumo de enervantes en la zona fronteriza.

Bibliografía

- Concha-Eastman, Alberto. "Urban Violence in Latin America and the Caribbean: Dimensions, Explanations, Actions". En: Susana Rotker (ed.). *Citizens of Fear, Urban Violence in Latin America*. New Jersey, Rutgers University Press, 2002.
- Del Olmo, Rosa. *Ciudades duras y violencia urbana*, p. 6. En: Foro Seguridad Ciudadana, Nueva Sociedad, *online*: www.nuevasoc.org.ve; citada por Alejandra Massolo. En: *Género y seguridad ciudadana: el papel y reto de los gobiernos locales*. El Salvador, Seminario Permanente sobre Violencia, 2005. http://www.americatinagenera.org/documentos/publicaciones/doc_50_ponencia-massolo-undpsv.doc [consulta: 5 de septiembre de 2007].
- EFE. *El Universal*. "Alarma a expertos aumento de tráfico de personas". Monterrey, 9 de septiembre de 2007. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/448094.html>.

- Fuentes Flores, César M. "Análisis multivariado de las características sociodemográficas de las víctimas de la delincuencia en Ciudad Juárez". En: *Sistema socioeconómico y georreferencial sobre la violencia de género en Ciudad Juárez. Análisis de la violencia de género en Ciudad Juárez, Chihuahua: propuestas para su prevención. Vol. III. Inseguridad Pública en Ciudad Juárez*. El Colegio de la Frontera Norte y Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, 2006, presentación en CD y en prensa. También se pueden consultar en: www.colef.mx y/o <http://www.comisioncdjuarez.gob.mx/Portal/Pt-Main.php?nIdHeader=39&nIdPanel=81&nIdFooter=40>.
- ICESI. *Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-2005). Análisis de resultados*. México, www.icesi.org.mx, 2005.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). *II Conteo de Población y Vivienda 2005*.
----- Fuente: INEGI. Dirección General de Estadística; Estadísticas Vitales. *Estadísticas de Mortalidad 2005*.
- Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero. "Violencia en América Latina. Epidemiología y costos": *Documento de Trabajo R-375*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=788002> [consulta: 23 de agosto de 2007].
- Manual Informativo de los Indicadores 2030*. "Estado de derecho y seguridad". En: *Visión 2030*. México, Presidencia de la República. <http://www.vision2030.gob.mx/pdf/indicadores/Indicador1.pdf> [consulta: 23 de julio de 2007].
- Naciones Unidas. *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing, 4-15 de septiembre de 1995. Nueva York, 1996, A/CONF.177/120 Rev. 1 [uninstraw.org/revista/hypermail/.../.../fr/att-0474/BeijingSpanish.pdf](http://www.uninstraw.org/revista/hypermail/.../.../fr/att-0474/BeijingSpanish.pdf) [consulta: 3 de febrero de 2006].
- *Handbook on Justice for Victims*. Nueva York, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 1999.

- Oficina para Víctimas del Crimen. *Víctimas secundarias al homicidio*. Febrero de 2002. http://www.ojp.usdoj.gov/ovc/foreignlang/spanish/help_series/pdftxt/HomicideCovictimization_sp.pdf [consulta: 20 de agosto de 2007].
- Organización Panamericana de la Salud. *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Washington, D.C., 2002. http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_es.pdf [consulta: 23 de agosto de 2004].
- Real Academia Española. <http://www.rae.es/> [consulta: 4 de septiembre de 2007].
- Rubio Salas, Rodolfo. "Análisis de las principales variables asociadas a la inseguridad pública en Ciudad Juárez, Chihuahua". En: *Sistema socioeconómico y georreferencial sobre la violencia de género en Ciudad Juárez. Análisis de la violencia de género en Ciudad Juárez, Chihuahua: propuestas para su prevención. Vol. III. Inseguridad Pública en Ciudad Juárez*. El Colegio de la Frontera Norte y Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, 2006, presentación en CD y en prensa. También se pueden consultar en: www.colef.mx y/o <http://www.comisioncdjuarez.gob.mx/Portal/PtMain.php?nIdHeader=39&nIdPanel=81&nIdFooter=40>.
- Sayeg Seade, Cecilia. "Por qué y para qué denunciar". En: *Instituto de Estudios Ciudadanos sobre la Inseguridad*. México, 2007. http://www.icesi.org.mx/publicaciones/articulos/2004/por_que_y_para_que_denunciar.asp [consulta: 30 de agosto de 2007].
- Visión 2030. El México que queremos*. México, Presidencia de la República. <http://www.vision2030.gob.mx/> [consulta: 23 de julio de 2007].