

# Capítulo II

## Diagnóstico Chihuahua\*

---

DIANA ALEJANDRA SILVA LONDOÑO\*\*

### Introducción

Chihuahua es uno de los estados más afectados por la violencia en México desde que fuera declarada la llamada “guerra contra el narcotráfico” durante el gobierno de Felipe Calderón. Si bien, antes de 2008 sus tasas de homicidio eran mayores a las tasas a nivel nacional, ese año se incrementa en 20% hasta alcanzar 152 homicidios por cada 100,000 habitantes. En el año 2010 la entidad alcanzó el nivel más alto de homicidios (6,421) equivalentes al 25% de los homicidios a nivel nacional. Entre 2008 y 2010, Ciudad Juárez fue catalogada como la ciudad más violenta del mundo y Chihuahua, capital de la entidad ha estado entre las 50 ciudades más violentas entre 2008 y 2013. Además de homicidios, se produjeron otros delitos de alto impacto como secuestros y extorsiones, así como masacres particularmente a jóvenes y usuarios de drogas. Por si lo anterior fuera poco, la visibilidad y la crueldad con la que fueron arrojados los miles de cadáveres a la vía pública, “decapitados”, “colgados”, “encobijados”, “encajuelados”, trastocó la vida cotidiana de las ciudades y los poblados rurales, en tanto que eran muertes donde no bastaba con la muerte misma, sino que buscaba incrementar la sensación de miedo e inseguridad en la población.

Esta situación fue causada en parte por la presunta rivalidad entre organizaciones transnacionales del crimen organizado, particularmente el Cártel de Juárez y el de Sinaloa, la cual se recrudeció con la política de detención de dirigentes y desarticulación de organizaciones que produjeron mayores disputas por el control de territorios y mercados. En respuesta a esta situación de violencia y la solicitud de apoyo militar por parte de los gobiernos locales, el gobierno nacional desplegó el Operativo Conjunto Chihuahua en marzo de 2008 que implicaba, entre otras cosas, el control por parte del ejército de las instalaciones y de las funciones de policía en los municipios de la entidad. Esto involucró el despliegue inicial de 2,026 efectivos de las fuerzas armadas y 425 agentes de la

---

\* Para la realización de este informe se contó con el invaluable apoyo del Mtro. Jorge Alejandro Vega, estudiante del doctorado en Desarrollo Regional Sustentable de El Colegio de Veracruz.

\*\* Profesora-Investigadora visitante de la Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Iztapalapa.

Policía Federal y de la Procuraduría General de la República (Meyer, Brewer, y Cepeda, 2010). Posteriormente, incrementó el número de efectivos con 1,400 soldados adicionales en junio de 2008 y 5,332 en marzo de 2009. En abril de 2010 se transfirió gradualmente el mando del operativo a la Policía Federal con el apoyo de 5,000 efectivos y de 2,500 Policías Municipales (Moloeznik, Shirk, y Suarez de Garay, 2011).

Lejos de mejorar la situación, durante los años de mayor presencia militar y de la Policía Federal se incrementaron los homicidios y las violaciones a los derechos humanos, particularmente desapariciones forzadas, tortura y detenciones arbitrarias. También se incrementó la represión a periodistas, defensores de derechos humanos y activistas de los movimientos sociales. Adicionalmente, se registró el incremento de los feminicidios y las desapariciones de niñas y mujeres, así como de la violencia sexual en todas sus formas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este texto presentamos un panorama amplio sobre la situación de violencia vivida en el estado desde 1990 a la fecha, enfatizando en los hechos ocurridos a partir de 2008 cuando la violencia extrema se hizo sentir con extensión e intensidad inusitadas en todo el país destacando las especificidades propias de lo ocurrido en Chihuahua. Para ello, se presenta información sobre homicidio; desaparición forzada; trata de personas; tortura; detenciones arbitrarias; violencia sexual; falta de acceso a derechos económicos, culturales y ambientales por acciones del Estado o por actividades extractivas o industriales; desplazamiento forzado; violaciones a derechos humanos de usuarios de drogas; violación y negación de derechos de migrantes internacionales en tránsito; falta de acceso a la seguridad del Estado por parte de las víctimas de extorsión y falta de acceso a los derechos sociales en zonas afectadas por mercados de protección.

A partir de estos indicadores se realiza una revisión crítica de la literatura académica sobre el tema que permita dilucidar cuáles han sido las causas de dicha violencia. Asimismo, de manera no exhaustiva se recuperan algunas de las iniciativas que se han propuesto tanto por parte de las instituciones gubernamentales como de las organizaciones del sector empresarial, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales o iniciativas independientes y por parte de los ciudadanos en su vida cotidiana. Estas experiencias nos permiten recuperar también la esperanza en medio de tanta violencia, injusticia, corrupción e impunidad. Finalizamos con algunas recomendaciones de políticas públicas y propuestas que nos permitan comenzar a construir una cultura de paz desde lo local, retomando la experiencia tanto de las instituciones como de las organizaciones sociales, empresariales y de los movimientos sociales que buscaron hacer algo para impedir que la muerte y la violencia siguieran imperando en la entidad.

En la elaboración del siguiente informe se consultaron diversas fuentes de información tanto primarias como secundarias. Entre los datos estadísticos consultados se cuentan: las estadísticas de mortalidad del INEGI (1990-2015), las estimaciones y proyecciones de población por entidad federativa de la CONAPO (2005), las tasas de homicidio del Banco Mundial disponibles en *World Development Indicators*, el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) (2007-2015), los registros sobre trata de personas de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y la Trata de Personas (FEVIMTRA) (2008-2014), la incidencia delictiva del fuero común y federal del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1997-2015), la Estadística Integral del Programa de la Industria Manufacturera, Maquila-

dora y de Servicios de Exportación del INEGI (2007-2016), los datos sobre medición de la pobreza del CONEVAL para Chihuahua (2010-2014), el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del INEGI (2011- 2015) y los eventos de repatriación registrados por la Unidad de Política Migratoria, SEGOB (1995-2014).

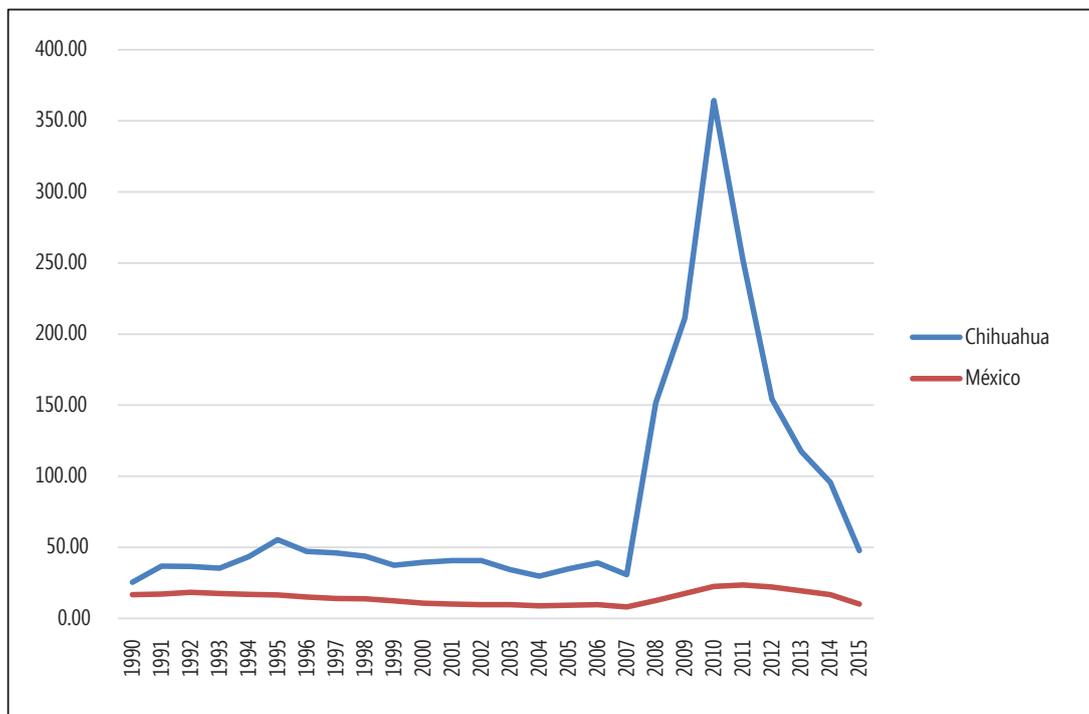
Esta información se complementó con el número de quejas y recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chihuahua (CEDH) y los reportes de niños, niñas y mujeres extraviadas de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua. Respecto de las fuentes secundarias, se revisaron informes de Derechos Humanos de organizaciones no gubernamentales del ámbito nacional e internacional que han trabajado en las distintas temáticas sobre las que trata este informe. Asimismo, se analizaron resoluciones emitidas por organismos internacionales de protección de derechos humanos y se revisaron los criterios y argumentos de carácter legislativo. Cuando la información no era clara o suficiente, se enviaron solicitudes de información a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y se indagó sobre la información producida por las propias organizaciones no gubernamentales de Chihuahua.

### *Homicidios*

Chihuahua es uno de los estados más afectados por la violencia en México, particularmente a partir 2008 cuando su tasa de homicidios se incrementó casi cinco veces en relación con lo ocurrido en 2007 (de 30.68 a 151.77). Desde entonces, las tasas de homicidio en la entidad han aumentado de manera drástica hasta alcanzar su máximo en 2010 cuando mostró una tasa de homicidios 16 veces mayor a la nacional, para finalmente descender a partir de 2011, pero sin alcanzar a la fecha los niveles previos a 2008.

Si observamos el comportamiento de los homicidios antes de 2008, vemos que Chihuahua ha mantenido una tasa de homicidios superior a la nacional entre 1990 y 2007 (ver gráfica 2). Mientras que la tasa de homicidios nacional tiene un comportamiento decreciente en este periodo, en Chihuahua mantiene una tendencia creciente que inicia en 1991 con una tasa de 36.83 que se incrementa hasta alcanzar el punto más alto en 1995 con 55.43 homicidios por cada 100,000 personas. Desde 1995 la tasa de homicidios se reduce, pero muestra importantes crecimientos en 2000 y 2006.

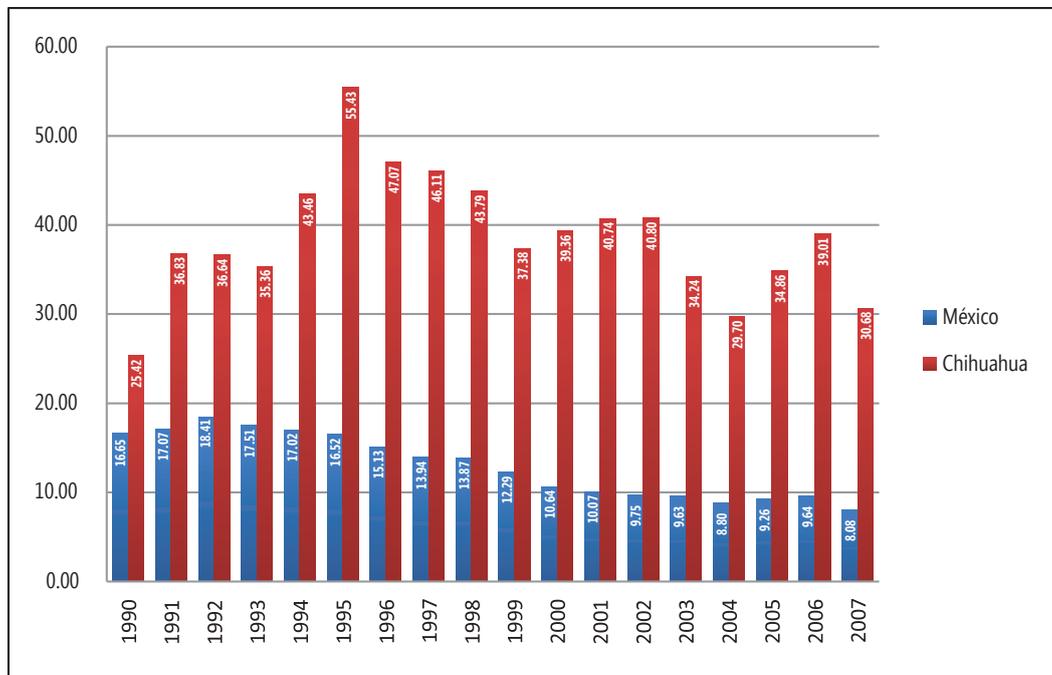
**Gráfica 1. Tasas de homicidio en Chihuahua y México 1990-2015**



Fuente: elaboración propia con base en estadísticas vitales de mortalidad de INEGI (1990-2015) y CONAPO. Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa. Chihuahua Indicadores Demográficos 1990-2010 y 2010-2030. Tasas de Homicidio por cada 100.000 habitantes.

Al calcular los homicidios ocurridos entre 1990 y 2007 en Chihuahua como proporción de los homicidios a nivel nacional, encontramos que en promedio estos representaron el 9% de los homicidios totales. Sin embargo, hubo algunos años en los que este promedio fue superado como sucedió en 1995 (10%), 1997 (10%) y en general del año 2000 en adelante cuando la participación de los homicidios en la entidad en relación al nacional se incrementó todos los años alcanzando un máximo en 2002 cuando concentró el 13% de los homicidios totales (Ver. Tabla 1 en Anexos). Aunque durante la década de 1990 no se encontraba entre las entidades con mayores homicidios, los incrementos ocurridos en 2001 y 2002 la ubicaron como la tercera entidad con más homicidios del país.

**Gráfica 2. Tasas de homicidio en Chihuahua y México 1990-2007**



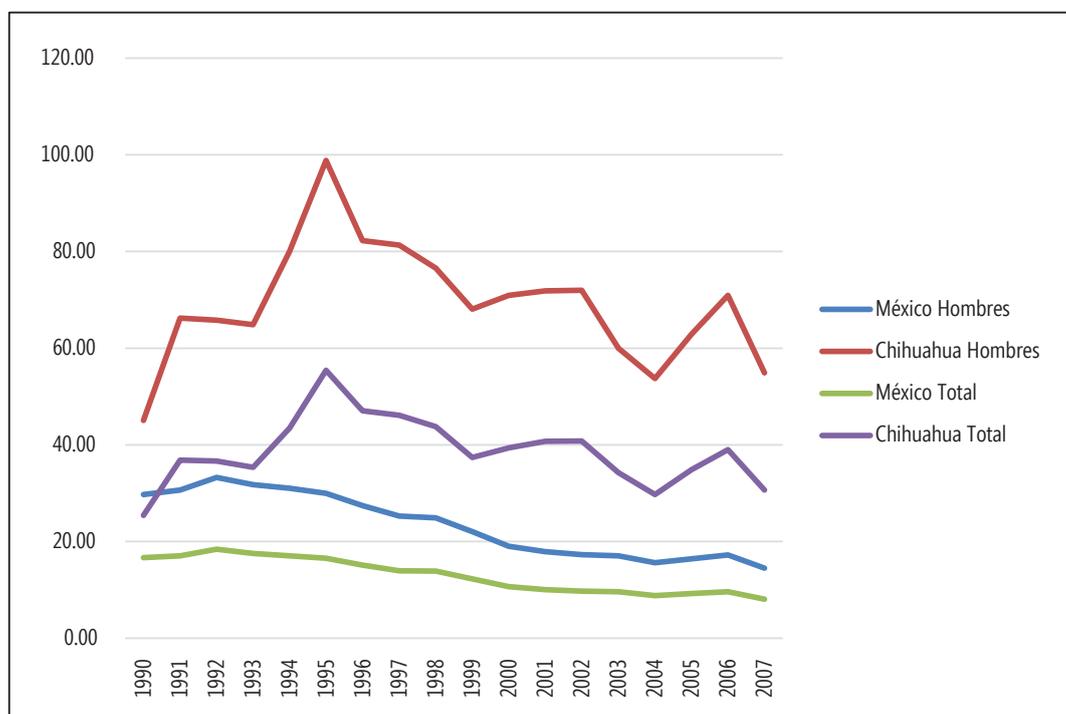
*Fuente:* elaboración propia con base en estadísticas vitales de mortalidad de INEGI (1990-2015) y CONAPO. Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa. Chihuahua Indicadores Demográficos 1990-2010 y 2010-2030. Tasas de Homicidio por cada 100.000 habitantes.

En cuanto a las tasas de homicidio masculina, vemos que éstas duplican las tasas de homicidio total, como se muestra en la gráfica 3, validando la afirmación en donde se señala que son los hombres más propensos a ser asesinados que las mujeres (Cervera y Monárrez, 2010). Del total de homicidios en México entre 1990 a 2007 se calcula que el 89% corresponde a hombres a nivel nacional y el 90% en Chihuahua.

Al revisar el comportamiento anual de la participación del homicidio masculino en los homicidios totales, observamos que Chihuahua superó la participación nacional durante todo el periodo a excepción de lo ocurrido entre 1996 y 1998. En 1993 y 1994 los homicidios de hombres alcanzaron una participación del 93%.

Por lo general vemos que en Chihuahua las tasas de homicidio masculino duplican las tasas de homicidio masculina nacionales y son cuatro veces más altas que las tasas de homicidio general nacional, como podemos apreciar en la Gráfica 3.

**Gráfica 3. Tasas de homicidio total y masculina, nacional y estatal 1990-2007**



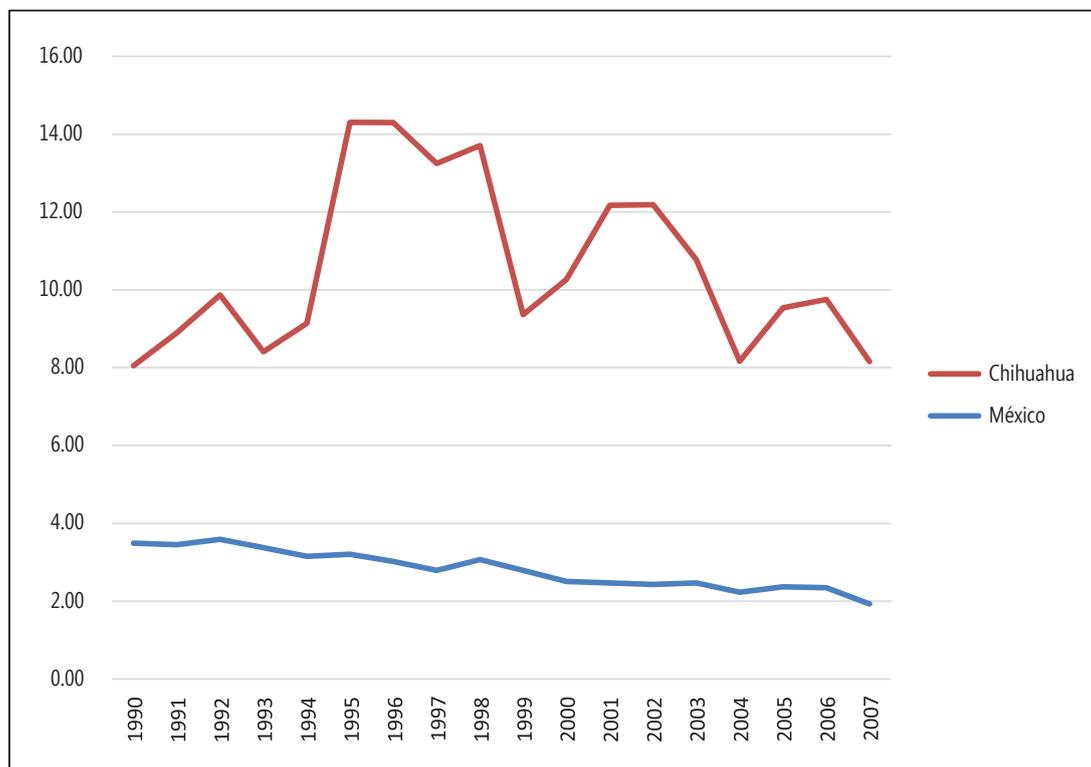
*Fuente:* elaboración propia con base en estadísticas vitales de mortalidad de INEGI (1990-2015) y CONAPO. Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa. Chihuahua Indicadores Demográficos 1990-2010 y 2010-2030. Tasas de Homicidio por cada 100.000 habitantes.

Aunque la tasa de homicidio femenino es sustancialmente menor a la masculina, en Chihuahua ésta es mayor a la nacional. A partir de 1993, las tasas de homicidio femenino se incrementaron en Chihuahua, momento en el cual comienzan también a registrarse los feminicidios. Ese año la tasa de homicidio de mujeres era 5.03, mientras que a nivel nacional era de 3.37.

Después de 1993 las tasas de homicidio de mujeres en Chihuahua siguieron aumentando hasta llegar a su punto máximo en 1995 con 11.10 homicidios por cada 100,000 mujeres, 3.46 veces más alto que lo ocurrido a nivel nacional y el doble de lo ocurrido el año anterior en la entidad. Este comportamiento se mantuvo hasta 1999, momento en que se redujeron sustancialmente las tasas de homicidio, aunque se mantuvieron por encima de las tasas a nivel nacional, volviéndose a incrementar entre 2000 y 2002 y entre 2004 y 2006, como puede observarse en la Gráfica 3.

Entre 1990 y 2007 ocurrieron 2,028 homicidios de mujeres en la entidad, que corresponden al 8% de los homicidios a mujeres ocurridos a nivel nacional. Si bien la tasa de homicidio femenina presenta una alta variabilidad durante estos años, nunca alcanza los niveles anteriores a 1990. En 2007 la tasa de homicidio de mujeres en la entidad era de 6.23, mientras que a nivel nacional era de 1.93, 3.22 veces más alta.

**Gráfica 4. Tasas de homicidio femenino, nacional y estatal 1990-2007**

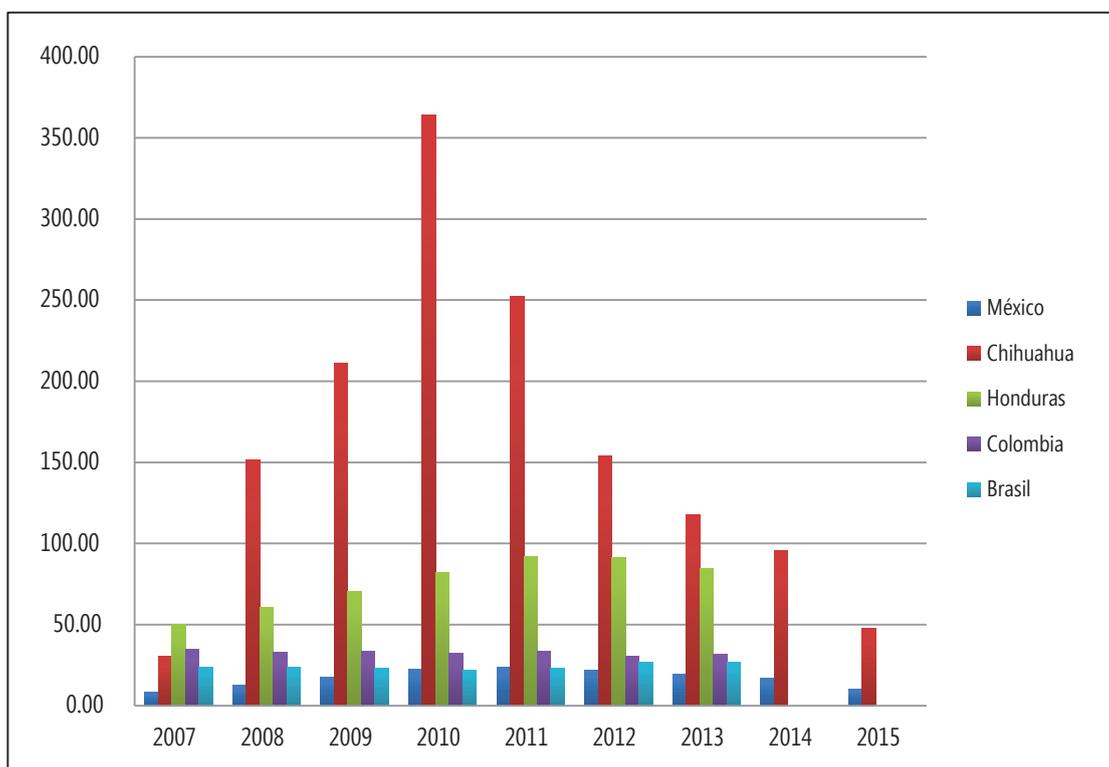


*Fuente:* elaboración propia con base en estadísticas vitales de mortalidad de INEGI (1990-2015) y CONAPO. Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa. Chihuahua Indicadores Demográficos 1990-2010 y 2010-2030. Tasas de Homicidio por cada 100,000 habitantes.

Si bien Chihuahua ha tenido tasas de homicidio mayores a las ocurridas a nivel nacional, como hemos mostrado, hasta ese momento no se destacaba particularmente por ser una entidad violenta. Durante la década de los 1990 ocupó entre el sexto y el doceavo lugar después del Estado de México, la Ciudad de México, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Puebla y Jalisco. Empezando la década de los 2000, se incrementan tanto sus índices de homicidio como la participación de los homicidios en el total nacional ocupando entre el tercer y el sexto lugar. Esto cambia a partir de 2008 cuando alcanzó 2,604 homicidios en la entidad, 502% más de lo ocurrido el año anterior y una tasa de homicidio de 151.77 por cada 100,000 habitantes.

Desde ese año, Chihuahua se convierte en la entidad con más homicidios en México por cuatro años consecutivos desde 2008 hasta 2011. Si bien en este último año comienzan a reducirse las tasas de homicidio, no alcanzan los niveles previos a 2007, razón por la cual en 2012 era la segunda entidad con más homicidios después del Estado de México; en 2013 la tercera después del Estado de México y Guerrero; en 2014 la segunda después del Estado de México y en 2015 la tercera entidad con más homicidios después del Estado de México y Guerrero.

**Gráfica 5. Tasas de homicidio Chihuahua, México, Honduras, Colombia y Brasil 2007-2015**



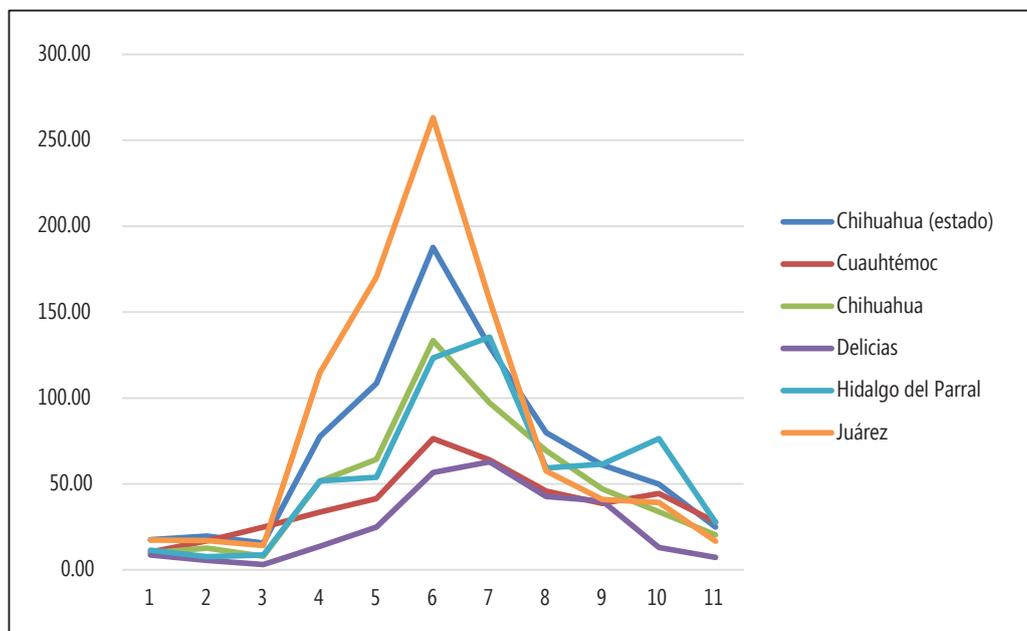
*Fuente:* elaboración propia con base en estadísticas vitales de mortalidad de INEGI (1990-2015) y CONAPO. Estimaciones y proyecciones de la población nacional y por entidad federativa. Chihuahua Indicadores Demográficos 1990-2010 y 2010-2030. Para Honduras, Colombia y Brasil se usaron los datos de tasas de homicidio del Banco Mundial disponibles en World Development Indicators.

En 2010, año con la tasa de homicidios más alta, el total de homicidios en Chihuahua era del 50% de los ocurridos a nivel nacional. Medidos por tasa de homicidios y comparando con lo experimentado tanto a nivel nacional como con otros países latinoamericanos, encontramos que en Chihuahua fue 16 veces más alta que la ocurrida en México, 4.45 más que la ocurrida en Honduras, 11.26 a la vivida en Colombia y 16 veces más que la experimentada en Brasil, como puede apreciarse en la Gráfica 5.

En los municipios con más de 100,000 habitantes se tuvieron tendencias similares a las observadas para el estado de Chihuahua. Es de notar lo ocurrido en Ciudad Juárez, que ocupó entre 2008 y 2010 el primer lugar como la ciudad más peligrosa del mundo, el segundo lugar en 2011, el 19 en 2012, el lugar 37 en 2013, el lugar 27 en 2014 y salió del ranking de las 50 ciudades más violentas en 2015 (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C, 2013).

La ciudad de Chihuahua también formó parte de ese ranking, ocupando el 5 lugar en 2010, octavo lugar en 2011, el lugar 32 en 2012 y el 43 en 2013 (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C, 2013). Aunque salir de dicho ranking ofrece una mirada comparativa con las ciudades más violentas, no implica necesariamente que ambas ciudades hayan dejado de ser violentas e inseguras.

**Gráfica 6. Tasas de homicidio en municipios de más de 100,000 habitantes Chihuahua 2005-2015**



Fuente: elaboración propia con base en estadísticas vitales de mortalidad INEGI, (1990-2015) y CONAPO. Proyecciones municipales 2005, Chihuahua 2005-2030.

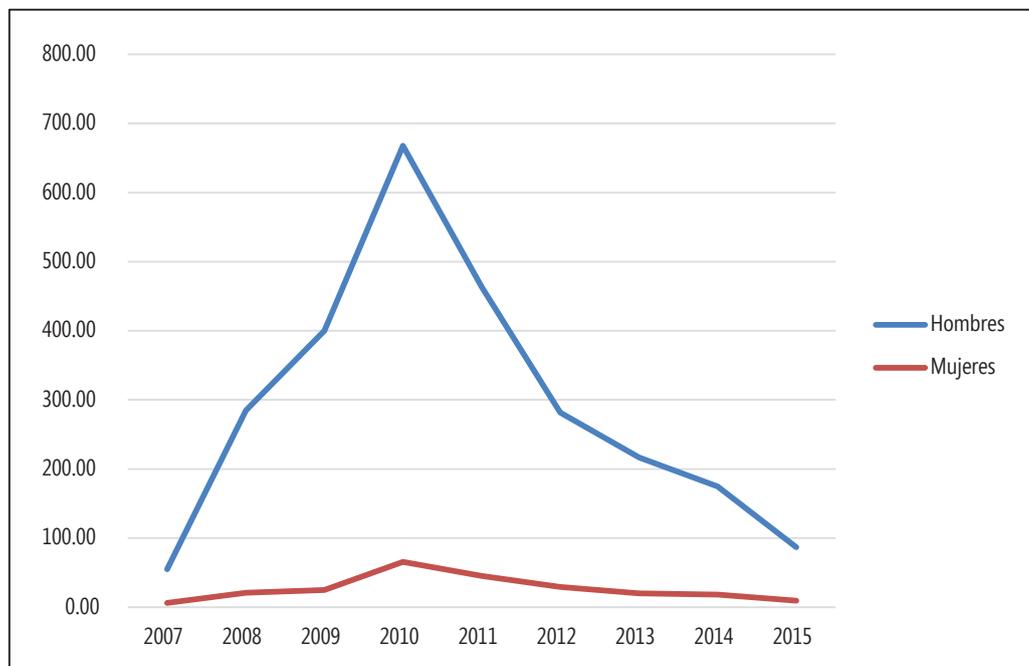
Si revisamos el comportamiento de los homicidios por rangos de edad, encontramos que las víctimas están entre quienes tenían 20 y 24 años, 25 y 29 años y 30 y 34 años. En promedio, las personas entre 15 y 34 años, participan con el 56% de los homicidios en la entidad. Le siguen quienes tienen entre 35 y 49 años con una participación promedio de 34%.

**Tabla 3. Proporción por rango de edad en homicidios totales Chihuahua 2007-2015**

Rango de edad	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
0 a 9	1%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
10 a 14	1%	1%	1%	1%	1%	2%	2%	1%	2%
15 a 34	53%	61%	61%	63%	60%	59%	49%	44%	51%
35 a 59	34%	35%	33%	32%	34%	34%	32%	31%	38%
60 y más	5%	3%	2%	2%	4%	4%	5%	4%	5%
No especificado	6%	1%	3%	1%	1%	2%	12%	20%	4%

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas vitales de mortalidad de INEGI (2007-2015)

Si consideramos las diferencias por sexo, encontramos que los homicidios de mujeres particularmente a partir de 2008 se incrementaron, como puede observarse a continuación en la Gráfica 7.

**Grafica 7. Tasa de homicidio. Hombres y mujeres, Chihuahua. 2007-2015**

Fuente: elaboración propia con base en estadísticas vitales de mortalidad de INEGI (1990-2015) y CONAPO. Estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa. Chihuahua Indicadores Demográficos 1990-2010 y 2010-2030.

El total de homicidios a niñas y mujeres incluye feminicidios y otros homicidios hacia las mujeres. Estos últimos representan la expresión más extrema de la violencia hacia las mujeres y niñas, definida por la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia como “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que puede conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”<sup>1</sup>. Si bien no se pueden distinguir los homicidios de mujeres de los feminicidios, es un indicador que nos muestra que durante la crisis de violencia e inseguridad vivida en la entidad éstas siguieron aumentando.

### *Desaparición forzada*

Si bien tenemos noticia de las desapariciones forzadas en México desde la década de 1960 durante la llamada “guerra sucia”<sup>2</sup>, desde 2006 estas se incrementan en el país tomando dimensiones nunca antes vistas. Pese a la gravedad y la visibilidad en la agenda pública de estos terribles crímenes, no existen cifras precisas que nos permitan dimensionar el problema. La disparidad de las cifras existentes da cuenta de las disputas de sentido en torno a lo que implica la desaparición forzada, el temor a denunciar por parte de los familiares de las víctimas, las dificultades en su registro y la falta de claridad sobre los esquemas clasificatorios que establecen quienes encajan en dicha categoría.

<sup>1</sup> Ver artículo 21 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_171215.pdf)

<sup>2</sup> En México se tiene noticia de las desapariciones a partir del caso de Epifanio Avilés Rojas, profesor guerrerense militante de la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria ocurrida en 18 de mayo de 1969.

Ejemplo de ello son los datos suministrados por el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública que a la fecha reporta 28,168 personas no localizadas, registradas como delitos del fuero federal y del fuero común a nivel nacional. Sin embargo, estas cifras no aclaran cuántas de estas personas han sido víctimas de desaparición forzada, cuántas han sido sustraídas por particulares con apoyo o no de autoridades estatales y cuántas se encuentran ausentes de manera voluntaria.

Lo anterior se complica aún más debido al temor y la falta de confianza en las autoridades. Como podemos inferir del cálculo de la cifra negra que según datos del INEGI alcanza el 92.8% (INEGI, 2015), la cual corresponde a los delitos no denunciados o que siendo denunciados no desembocaron en ninguna investigación. A lo que se suma la falta de cifras confiables sobre el número de cadáveres exhumados en fosas comunes y clandestinas que han sido identificadas a lo largo y ancho del territorio nacional (Robles, 2016).

Por otro lado, hay casos de desaparición que no necesariamente encajan en la definición de desaparición forzada establecida por la “*Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*”, que la especifica como “el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley”.<sup>3</sup>

Esto se debe en parte a que, en algunos de los casos de desapariciones, los familiares de las víctimas han reportado que hay indicios de que fueron privadas de la libertad y su paradero se desconoce; sin embargo, no se cuenta con pruebas suficientes que avalen la implicación de agentes estatales tanto directa como indirectamente y en los casos donde existen pruebas la impunidad prevalece. Adicionalmente, el artículo 215-A<sup>4</sup> del Código Penal que reconoce la desaparición forzada no está armonizado con esta Convención ratificada por México en 2008, a lo que se añaden las distintas formulaciones en los códigos penales en los estados que la reconocen. El Código Penal Federal no reconoce las maneras en que puede estar implicado un servidor público, ni tampoco incluye aquellas en donde los grupos particulares actúan en nombre del gobierno —con su apoyo directo o su aquiescencia— por lo que los agentes del Ministerio Público señalan constantemente que no cuentan con jurisdicción para empezar cualquier investigación o castigar a los culpables.

Esto ha impulsado una serie de iniciativas legislativas para formular una Ley General para Prevenir y Sancionar la Desaparición Forzada de Personas y Cometida por Particulares, la cual se encuentra en proyecto de pre-dictamen por parte de las comisiones Unidas de Justicia, Derechos Humanos, Gobernación y Estudios Legislativos del Senado de la República. A pesar de lo anterior, según el artículo 3 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, son los Estados en quienes recae la responsabilidad de investigar y castigar las desapariciones, sean éstas realizadas por grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado.

<sup>3</sup> Art. 2. de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>

<sup>4</sup> Disponible en: <http://mexico.justia.com/federales/codigos/codigo-penal-federal/gdoc/>

El Código Penal del estado de Chihuahua en el artículo 165 define el delito de desaparición forzada como aquella que castiga tanto a los servidores públicos como a los particulares de la siguiente manera: “Al servidor público que con motivo de sus atribuciones, detenga y mantenga oculta a una o varias personas, o bien autorice, apoye o consienta que otros lo hagan sin reconocer la existencia de tal privación o niegue información sobre su paradero, impidiendo con ello el ejercicio de los recursos legales y las garantías procesales procedentes, se le sancionará con prisión de quince a cuarenta años y de trescientos a mil días multa, destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión hasta por diez años. Al particular que, por orden, autorización o con el apoyo de un servidor público, participe en los actos descritos en el párrafo anterior, se le impondrá prisión de ocho a quince años y de ciento cincuenta a quinientos días multa”.

En Chihuahua, la desaparición forzada ha sido un asunto público desde que fuera denunciada por parte de organizaciones de familiares a finales de los 1970, como el Comité Independiente de Chihuahua Pro Defensa de Presos, Perseguidos y Detenidos Desaparecidos, que luego cambió su nombre por Comité Independiente de Chihuahua Pro Defensa de los Derechos Humanos y el Comité de Madres de Desaparecidos Políticos de Chihuahua. De los 532 casos documentados en el *Informe Especial sobre las Quejas en Materia de Desapariciones Forzadas ocurridas en la Década de los 70 y principios de los 80*, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2001) señala que 10 corresponden a Chihuahua. Este estado es la quinta entidad con más casos documentados en dicho informe luego del Distrito Federal, Sinaloa, Jalisco y Chiapas. Cabe señalar que los casos registrados en dicho informe no son exhaustivos ni niegan la existencia de las desapariciones forzadas que se han producido de manera más reciente y que presentan patrones diferenciados.

A partir de 1993, comenzaron a registrarse las desapariciones y asesinatos de niñas y mujeres en el estado, ocurridos particularmente en Ciudad Juárez y Chihuahua. A más de 20 años de registro y denuncia de estos terribles acontecimientos, no hay un acuerdo acerca de las estadísticas sobre los feminicidios ocurridos, así como del número de mujeres desaparecidas en Chihuahua. Entre el 1 de enero de 1993 y 30 de junio de 2010 se calcularon 887 víctimas de feminicidio en Ciudad Juárez (Monárrez Fragoso y Cervera, 2010) y la organización Red Mesa Mujeres calcula 773 feminicidios entre 2010 y 2015.<sup>5</sup>

En cuanto a los casos de mujeres y niñas desaparecidas, la Sentencia del Campo Algodonero refiere que “según informes del 2003 del CEDAW y Amnistía Internacional, las ONGs nacionales mencionan alrededor de 400, entre los años 1993 y 2003, mientras que, según el Informe de la Relatora de la CIDH, para el año 2002 no se había encontrado el paradero de 257 mujeres declaradas como desaparecidas entre 1993 y 2002. Por otra parte, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez (en adelante la “Fiscalía Especial”) estableció que en el período entre 1993 y 2005 hubo 4,456 reportes de mujeres desaparecidas y al 31 de diciembre de 2005 había 34 mujeres pendientes de localizar” (CIDH, 2009, p. 36). Asimismo, la Fiscalía General del Estado de Chihuahua registra a la fecha en su página web 114 casos de mujeres, niños y niñas extraviados («Fiscalía General del Estado de Chihuahua»,

<sup>5</sup> Según solicitud enviada vía e-mail, la organización reportó 304 feminicidios en 2010, 191 en 2011, 94 en 2012, 93 en 2013, 45 en 2014 y 46 en 2015.

2016). Esta situación ha impulsado una serie de recomendaciones por parte de organismos de derechos humanos tanto del ámbito nacional como internacional.<sup>6</sup>

A lo anterior, hay que añadir otras formas de desaparición que comenzaron a hacerse visibles en Chihuahua, particularmente en Ciudad Juárez cuando fueron descubiertas osamentas en fosas clandestinas a finales de la década de los noventa. Un caso emblemático fue el hallazgo de estas en el rancho La Campana el 29 de noviembre de 1999 en donde se encontraron 9 cuerpos, resultado de un importante operativo binacional entre la PGR y el FBI, en el que se hablaba de al menos 100 cuerpos localizados. Esto posibilitó la denuncia por parte de familiares de desaparecidos de al menos dos predios más en donde posiblemente habría más restos sobre los cuales no se hizo ninguna investigación. Ya desde 1997 la Asociación de Familiares y Amigos de Personas Desaparecidas con sede en El Paso, encabezada por Jaime Hervella, venía documentando en la zona fronteriza los casos de desapariciones de al menos 196 personas, 22 de nacionalidad estadounidense ocurridos entre 1993 y 1999 sobre los cuales no se realizaron investigaciones conducentes a conocer los hechos y castigar a los culpables.

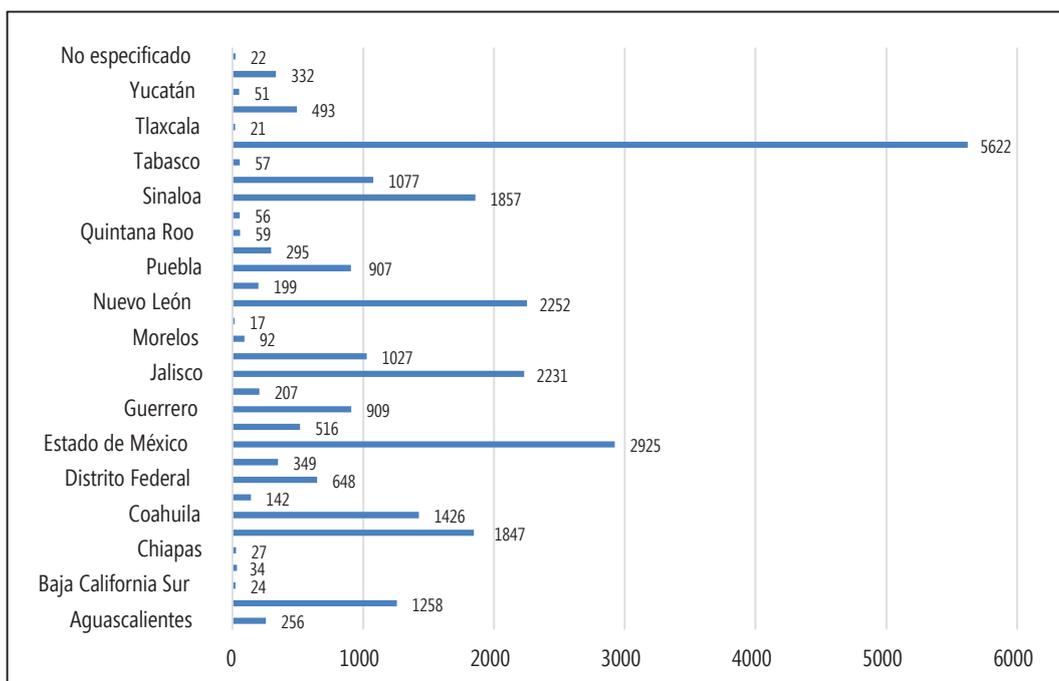
En estos casos se registró como *modus operandi* que se trataba “de grupos de comandos armados portando uniformes de policía y blandiendo rifles de asalto, aparecían y huían con sus víctimas. Mientras es motivo de polémica que algunos de los hombres armados sean falsos agentes policíacos, numerosos testigos declararon que las unidades de la policía municipal en Juárez con frecuencia escoltaron o rodeaban el área durante las violentas detenciones. Para la mayoría de la gente, las redadas parecían arrestos verdaderos. Sin embargo, personas que después preguntaban a los agentes federales y policías municipales sobre el paradero de sus familiares desaparecidos eran informados por la policía que no sabían nada de estas víctimas... Las autoridades de Juárez se lavaron las manos en este asunto, al culpar de estos misteriosos plagios al cártel. Cuando se trataba de estos casos, funcionarios federales y estatales se echaban la pelota unos a otros. Las autoridades de Chihuahua consideraban que funcionarios federales eran quienes debían investigar, mientras que las autoridades respondían que estos casos eran de la competencia de la policía estatal”. (Washington, 2005, pp. 275-276). Además de lo anterior, según fuentes periodísticas, durante el liderazgo de Amado Carrillo entre 1993 y 1997, las desapariciones de personas fueron una estrategia para evitar las ejecuciones en lugares públicos que pudieran “calentar la plaza” (De la redacción Proceso, 1999). Desde entonces, son conocidos los términos como “levantones”, “entambados” y “encajuelados” que hoy se emplean en los medios de comunicación.

Desde 2006, este tipo de casos se acentúan en la entidad como ocurre en todo el país. Del total de personas no localizadas del fuero común registradas por el RNPED, Chihuahua se encuentra entre los que mayores casos registran, después de Tamaulipas, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Sinaloa con 1847 registros. En otros reportes, como los registrados por Amnistía

<sup>6</sup> Los casos sucedidos en Ciudad Juárez y Chihuahua fueron objeto de múltiples recomendaciones. La primera de la que se tiene noticia fue la realizada por la CNDH en 1998; en 1999 por la relatora de la Organización de las Naciones Unidas para Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias. En 2003 se emitieron recomendaciones por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. En 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció al Estado Mexicano por el asesinato de Claudia Ivette López, Esmeralda Herrera Monreal y Berenice Ramos y reconoció al feminicidio como un “homicidio por razones de género”.

Internacional se señala que “la mayoría de las desapariciones han tenido lugar en estados donde en los últimos años ha habido elevados índices de violencia delictiva y se ha intensificado la presencia de la policía y las fuerzas de seguridad. Entre estos estados cabe mencionar Tamaulipas, Chihuahua, Nuevo León, Coahuila, Michoacán y Guerrero” (Amnistía Internacional, 2013, p. 5).

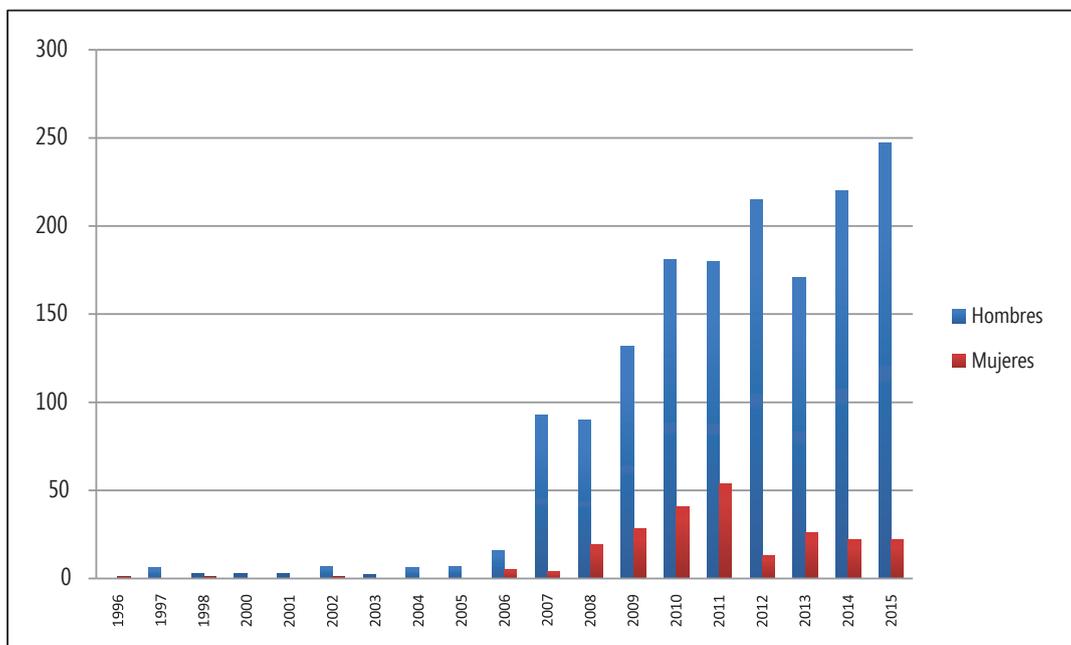
**Gráfica 8. Personas no localizadas del fuero común según la entidad donde fue vista por última vez**



Fuente: RNPED, Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación. Disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero comun.php#>. Las cifras presentan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas del fuero común que permanecen sin localizar al corte del 31 de enero del 2016, y están distribuidas por entidad federativa.

Del total de las personas del fuero común que no han sido localizadas al 31 de enero de 2016, 743 corresponden a Ciudad Juárez, 383 a Ciudad Cuauhtémoc, 234 a Ciudad Chihuahua, 81 a Hidalgo del Parral y 56 a Ojinaga. Solo para nombrar los municipios con mayor número de personas no localizadas (ver Tabla 2, Anexos). Del total de los casos registrados en el RNPED del fuero común para Chihuahua, 87% corresponden a hombres y 13% a mujeres, distribuidos temporalmente como puede observarse en la Gráfica 9.

**Gráfica 9. Personas no localizadas del fuero común según sexo. Chihuahua 1996-2015**



Fuente: elaboración propia con base en datos del RNPED, Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación. Disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero comun.php#>. Las cifras presentan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas del fuero común que permanecen sin localizar al corte del 31 de enero del 2016, y están distribuidas por entidad federativa.

En cuanto a las personas no localizadas del fuero federal, Chihuahua registró 23 casos entre enero de 2014 y el 31 de marzo de 2016 que aún permanecen sin localizar, al igual que Jalisco y Nuevo León. Le anteceden Guerrero (263), Veracruz (170), Tamaulipas (128), Coahuila (50) y Michoacán (39). Del total de casos registrados por el fuero federal, quedaron registrados desde el 2008 de la siguiente manera:

**Tabla 4. Personas no localizadas del fuero federal. Chihuahua**

Año	Total
2008	2
2009	5
2010	1
2011	3
2012	3
2013	4
2014	5

Fuente: RNPED, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, SEGOB. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero federal.php>. Las cifras presentan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas del fuero federal iniciadas en el periodo comprendido entre enero de 2014 y marzo de 2016, y que permanecen sin localizar al corte del 31 de marzo de 2016.

Si bien hay presencia de agrupaciones de familiares víctimas de desapariciones en Chihuahua, en los casos ocurridos desde 2006 a la fecha llama la atención que se encuentran agrupados en torno a las organizaciones de derechos humanos. En Ciudad Juárez los familiares se organizan con el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte<sup>7</sup> y en Ciudad Cuauhtémoc se organizan con el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C. (CEdEHM). Siguiendo a Julia Monárrez, en estos casos mayoritariamente conformados por hombres —a diferencia de los casos de mujeres y niñas desaparecidas y asesinadas en Ciudad Juárez— “no tuvo familiares de víctimas ni activistas que hablaran por ellos... *(debido a la criminalización de la que eran objeto ya que las autoridades constantemente señalaron que)*... la mayoría de los asesinatos de hombres estaban relacionados con el crimen organizado” (Monárrez Fragoso, 2013, p. 156).

Aunque los casos de desapariciones en Ciudad Juárez y Chihuahua resultan alarmantes, debido a que superan lo sucedido en varios estados de la República, es necesario detenernos en el caso de Cuauhtémoc, Chihuahua. Como ya hemos mencionado, en este municipio se registran 383 casos de desapariciones, lo cual es grave si consideramos que su población total es de 168,482 habitantes según el conteo de población del INEGI en 2015. Cuauhtémoc se ubica en el occidente del estado, en el límite entre la zona desértica y la cordillera de la Sierra Madre Occidental, por lo que se constituye en un importante cruce de rutas para el transporte de mercancías legales e ilegales que conectan a los estados de Sinaloa y Chihuahua al sur de los Estados Unidos. Según el informe de Amnistía Internacional, en Cuauhtémoc impera el miedo que impide a los familiares hacer las denuncias correspondientes, produce miedo a las mismas autoridades y permea un alto nivel de sospechas de colusión entre autoridades y la delincuencia organizada. Además, existe el riesgo real para los(as) familiares de convertirse en desaparecidos por exigir la aparición con vida de los suyos como ocurrió con Artemisa Ibarra y Martha Loya desaparecidas en 2011 y 2013 por exigir justicia por la desaparición de sus familiares.

En Cuauhtémoc, como en otros municipios de Chihuahua y el país, se tienen registrados casos de desapariciones en donde 1. no hay pruebas de participación, complicidad o aquiescencia de servidores públicos; 2. es realizada por particulares que se hacen pasar por agentes de policía o de las fuerzas de seguridad para llevar a cabo un aparente secuestro, por el que no se solicita rescate; y 3. hay pruebas sobre la participación, complicidad o aquiescencia de agentes policiales municipales, estatales o federales y militares. Estos casos se incrementaron en Chihuahua a partir de 2008 con la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua.

Como patrón se ha detectado que “las víctimas fueron detenidas arbitrariamente por soldados o policías, a quienes los testigos identificaron por sus uniformes o por las insignias en sus vehículos. Estas fuerzas de seguridad no ofrecieron ninguna justificación para las detenciones ni brindaron ningún tipo de información acerca del lugar donde estaban llevando a las víctimas. Cuando las familias de las víctimas supieron de los secuestros —por haber presenciado el hecho,

<sup>7</sup> Esta organización se encuentra adelantando una campaña el 6 de abril de 2016. Según su página web, esta campaña “acompaña actualmente a 9 casos de desaparecidos en la ciudad que se suman a los muchos que están en el anonimato, que nunca fueron denunciados, ni registrados. Es por eso que uno de los objetivos de la campaña, es conocer la dimensión de la desaparición forzada en la ciudad y valle de Juárez para que los familiares de los desaparecidos y a las organizaciones que los acompañamos busquemos juntos la verdad y la justicia de sus casos. La campaña busca también que la ciudadanía esté informada apropiadamente sobre la desaparición forzada para que deje de contribuir al estigma social, muchas veces vivido por los familiares. Esta campaña va dirigida especialmente a los familiares de desaparecidos que por meses y años han vivido la terrible angustia de no saber dónde están sus familiares y que por muy diversos motivos no se han animado a denunciar”. Ver: <http://cdhpasodelnorte.blogspot.mx/>

por recibir información de testigos, o simplemente al darse cuenta de que un familiar había desaparecido— solicitaron información sobre su paradero a diversos funcionarios, como agentes del Ministerio Público y las fuerzas de seguridad. Los funcionarios negaron haber detenido a la víctima y no tenían registros de que la persona hubiera estado bajo su custodia, o dijeron que la víctima probablemente había sido detenida por otra fuerza de seguridad y, eventualmente, sería puesta a disposición de funcionarios judiciales” (Human Rights Watch, 2011, p. 137).

De acuerdo con el informe de la CIDH (2016), según cifras aportadas por el Estado mexicano a los organismos internacionales, se señala que sólo se han emitido seis sentencias del fuero federal por delito de desaparición forzada (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2016, p. 12). Presentamos de manera resumida algunos de los casos de desaparición forzada ocurridos en Chihuahua que sin pretender ser exhaustivos dan cuenta de la sistematicidad en las formas de desaparición y la prevalencia de la impunidad.

Hermanos Carlos y José Luis Guzmán Zúñiga. Fueron detenidos por las fuerzas armadas el 14 de noviembre de 2008 en Ciudad Juárez. “Nunca se les volvió a ver. Pese a los indicios de desaparición forzada y a la recomendación emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las fuerzas armadas sólo emprendieron acciones contra siete militares por una infracción menor de abuso de autoridad” (Amnistía Internacional, 2013, p. 11).

Luis Carlos Hernández Sánchez. Desaparecido el 22 de mayo de 2010 en Cuauhtémoc. Fue detenido por hombres armados en varias camionetas que buscaban a alguien más, pero se lo llevaron junto con otros siete jóvenes. Su madre comenzó a demandar justicia frente a la inacción de las autoridades. Aparecieron los cuerpos de los demás jóvenes excepto el de su hijo, ella cree que fue a causa de hacer pública sus demandas. Tiempo después desapareció otro joven cuando asistía al funeral de su hermano, asesinado en estos acontecimientos (Amnistía Internacional, 2016).

Pamela Portillo y Juan Alberto Bautista (teniente del Ejército Mexicano). Desaparecidos el 25 de julio de 2010 en la Ciudad de Chihuahua. Se sabe que Pamela iba rumbo a su casa en la madrugada con Juan Alberto cuando se detuvieron en un retén del extinto Cuerpo de Inteligencia Policial (CIPOL) y desde entonces no se sabe nada de su paradero. Su madre ha sido amenazada por exigir verdad y justicia (CEDHEM, COSYDDHAC y CDH Paso del Norte, 2012).

### *Trata de personas*

Según el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, la trata de personas se define como “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Además de la definición de trata se añade que “b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado; c) La captación, el transporte, el traslado,

En México es castigada mediante la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y Para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos publicada en 2012.<sup>9</sup> Chihuahua fue uno de los primeros estados en tipificar el delito de trata de personas, antes de su tipificación a nivel federal; sin embargo, éste atendía parcialmente las disposiciones establecidas por el Protocolo, como sucede con el tipo penal federal y se carece de una ley especial en la materia. En mayo de 2014 se hizo una reforma al Código Penal Estatal para incluir como atribuciones de la Fiscalía General del Estado la creación de una Unidad Especializada para la investigación y persecución del delito, asegurar a las víctimas el acceso a albergues, refugios y casas de medio camino así como atención médica; además de implementar acciones para su prevención.<sup>10</sup>

Conocer la incidencia del delito de trata de personas no es tarea fácil si consideramos que es un delito complejo que puede manifestarse de distintas maneras, además de lo reciente de su tipificación. A lo que se añade la confusión conceptual de legisladores, operadores y jueces sobre lo que es la trata, sus distintas manifestaciones, los diversos mecanismos de coacción que la posibilitan, el temor de denunciar por parte de las víctimas y la corrupción, entre otros, que hacen difícil conocer la dimensión de esta problemática (UNODC, 2014).

Según la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra Mujeres y Trata de Personas, la trata de personas tuvo el siguiente comportamiento por entidades federativas:

**Tabla 5. Trata de personas del fuero federal por entidades federativas.  
FEVIMTRA 2008-2014**

Lugar de los hechos en la Comisión de los Delitos de Trata de Personas* Entidades Federativas 2008-2014								
Entidad federativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total 2008-2014
Aguascalientes				1			0	1
Baja California			2	2	1	3	5	13
Baja California Sur						1	1	2
Campeche			1				1	2
Coahuila		1		1		2	0	4
Colima		1		1			0	2
Chiapas	7	8	17	14	3	8	8	65
Chihuahua			7		9	2	2	20
Distrito Federal	5	9	16	12	14	23	33	112
Durango			1		1		0	2

continúa...

la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; d) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años”. Ver: <https://www1.umn.edu/humanrts/instreetrafficking.html>

<sup>9</sup> En el artículo 5 se establece que: “Comete el delito de trata de personas quien promueva, solicite, ofrezca, facilite, consiga, traslade, entregue o reciba, para sí o para un tercero, a una persona, por medio de la violencia física o moral, engaño o el abuso de poder para someterla a explotación sexual, trabajos o servicios forzados, esclavitud o prácticas análogas a la esclavitud, servidumbre o la extirpación de un órgano, tejido o sus componentes”. Ver: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSEDMTP.pdf>

<sup>10</sup> Secretaría General de Gobierno, *Periódico Oficial*, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, no. 38., 10 de mayo de 2014. Disponible en: [http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/principal/canales/Adjuntos/CN\\_15427CC\\_30823/PO038\\_2014.pdf](http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/principal/canales/Adjuntos/CN_15427CC_30823/PO038_2014.pdf)

Lugar de los hechos en la Comisión de los Delitos de Trata de Personas* Entidades Federativas 2008-2014								
Entidad federativa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total 2008-2014
Estado de México		2	3	8	7	7	12	39
Guanajuato	1	4	8	4	1	3	3	24
Guerrero		2			3		3	8
Hidalgo	1		2			3	1	7
Jalisco	1		3	3	1	1	6	15
Michoacán				1	1	2	2	6
Morelos		1	1	1	1	2	4	10
Nayarit			2	1	2		1	6
Nuevo León				1	1	1	3	6
Oaxaca	1	1	1	3	4	6	3	19
Puebla	1	6	8	10	8	20	16	69
Querétaro			1			1	3	5
Quintana Roo		1	2	3	1	2	4	13
San Luis Potosí			1			1	0	2
Sinaloa							0	0
Sonora	2		4	1			0	7
Tabasco		1	3	3		1	7	15
Tamaulipas		1	4		4	4	3	16
Tlaxcala	3	4	5	5	18	10	8	53
Veracruz		3	2	3	7	2	8	25
Yucatán				1			4	5
Zacatecas							1	1
Extranjero	3	6	3	6	8	12	10	48
Indeterminado**				1	1	1	26	29

\* Debido a la naturaleza del delito, el lugar de los hechos puede ocurrir en más de una entidad federativa, toda vez que las víctimas son trasladadas a diferentes estados.

\*\*Casos en los que el lugar de los hechos no es propiamente un lugar sino un medio de comunicación impreso, electrónico, sitio de internet, entre otros; o en su caso, el lugar no es proporcionado de forma específica.

Fuente: Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas. <http://www.pgr.gob.mx/Fiscalias/fevimtra/Paginas/default.aspx>

Del total de registros de trata de personas, el 80% de los casos ocurren en las siguientes entidades: el Distrito Federal (17%), Puebla (11%), Chiapas (10%), Tlaxcala (8%), extranjero (7%), Estado de México (6%), indeterminado (4%), Veracruz (4%), Guanajuato (4%), Chihuahua (3%), Oaxaca (3%) y Tamaulipas (2%). Mediante este registro, Chihuahua no aparece como una de las entidades con altas tasas de incidencia delictiva en materia de trata de personas. Sin embargo, cabe señalar que dos ciudades en el estado de Chihuahua, la capital y Ciudad Juárez, son reconocidas por ser puntos estratégicos al interior de las rutas de trata de personas y de migrantes.



**Tabla 6. Incidencia delictiva del fuero común  
Violación, estupro y otros delitos sexuales, Chihuahua**

Año	Violación	Estupro	Otros delitos sexuales
1997	458	103	580
1998	489	110	408
1999	385	42	332
2000	417	57	414
2001	558	622	622
2002	548	51	532
2003	602	84	532
2004	578	87	299
2005	658	76	249
2006	715	109	225
2007	651	79	200
2008	732	0	134
2009	747	0	619
2010	673	32	687
2011	697	39	798
2012	808	54	989
2013	819	63	1213
2014	827	35	1255
2015	917	51	1273
2016*	220	9	261

\* Datos disponibles hasta marzo de 2016.

Fuente: SEGOB, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <http://secretariadosejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>. La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas en el caso del fuero común y por la Procuraduría General de la República en el fuero federal.

Debido a la dificultad por clasificar el delito de trata de personas en las entidades federativas, algunos casos son reportados como otros delitos, como sucede con el lenocidio, el cual es reconocido en el Código Penal Federal y en el de Chihuahua y corresponde al delito de explotación del cuerpo de un tercero mediante el cual se obtiene un lucro, ya sea actuando directamente o como intermediario. Según la consulta de los delitos procesados del fuero común, de las estadísticas judiciales en materia penal del INEGI, en Chihuahua fueron reportados 11 casos en 2012, 2 en 2011 y 2 en 2010.

Hay casos que han reportado la vinculación entre las desapariciones de niñas y mujeres con la trata y el feminicidio. Un caso que ilustra lo anterior fue la condena el 27 de julio de 2015 a 5 responsables de una red de trata vinculados con el feminicidio de 11 mujeres, halladas en el arroyo de El Navajo. En un contexto de violencia exacerbada por la presencia de los cárteles del narcotráfico (Cártel de Juárez, Cártel de Sinaloa) disputándose la ciudad fronteriza, junto con las pandillas que actuaron como brazos armados (los Aztecas, los Artistas Asesinos, los Mexicles), se añade la presencia de militares, policías federales, estatales y municipales, que incrementaron la demanda de servicios sexuales que era cubierta por las redes de trata con fines de explotación sexual. Entre

2008 y 2012 —periodo durante el cual se incrementó la violencia e inseguridad y se implementó el Operativo Conjunto Chihuahua— se reportaron 86 casos de mujeres y niñas desaparecidas (Rodríguez Nieto, 2015a, 2015b, 2015c).

### *Tortura*

La Tortura es un delito de lesa humanidad según el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. La *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, firmada y ratificada por México en 1987, la define como “todo acto realizado intencionalmente por el cual se inflijan a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin. Se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica”.<sup>11</sup>

En México es un delito tipificado por el Código Penal que castiga al “servidor público que, con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, sean físicos o psíquicos con el fin de obtener, del torturado o de un tercero, información o confesión, o castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche ha cometido, o coaccionarla para que realice o deje de realizar una conducta determinada. No se considerarán como tortura las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas o derivadas de un acto legítimo de autoridad”.<sup>12</sup>

En Chihuahua, este delito es castigado por la *Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Tortura en el Estado de Chihuahua* aprobada en 2012. Allí se castiga a todo servidor público que “con motivo de sus atribuciones, inflija a una persona dolores o sufrimientos, sean físicos o psíquicos, con el fin de: I. Obtener del torturado o de un tercero, información o confesión; II. Castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido; III. Coaccionarla física, mental o moralmente, para que realice o deje de realizar una conducta determinada; IV. Obtener placer para sí o para algún tercero, o V. Por cualquier otra razón basada en algún tipo de discriminación. No se considerarán como tortura, las molestias o penalidades que sean consecuencia únicamente de sanciones legales, que sean inherentes o incidentales a éstas, o derivadas de un acto legítimo de autoridad”.<sup>13</sup>

La falta de armonización entre el marco jurídico internacional de los derechos humanos y el Código Penal Federal, particularmente en los casos cometidos por terceros ya sea por instigación, consentimiento o aquiescencia de un funcionario público, así como las distintas tipificaciones en los estados de la República, es uno de los principales problemas para aplicar la ley. A lo que se suma la negativa de los agentes del Ministerio Público para recibir las denuncias por tortura; y cuando las reciben las catalogan como delitos menores como abuso de la autoridad o lesiones, en las cuales se diluye la responsabilidad del Estado.

A pesar de que Chihuahua es una entidad pionera en la reforma al sistema de justicia penal en consonancia con la reforma constitucional del 18 de junio de 2008, también es conocida por

<sup>11</sup> Artículo 2. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>

<sup>12</sup> Artículo 3. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/129.doc>

<sup>13</sup> Artículo 3. Disponible en: <http://sintortura.mx/wp-content/uploads/2014/04/CHIHUAHUALEY-2012.pdf>

ser caso emblemático en aplicar una serie de medidas legislativas regresivas, llamada por algunas organizaciones de derechos humanos “contrarreforma”. Es decir, a la par que se han impulsado las reformas al nuevo sistema penal acusatorio, que en principio posibilita la aplicación de los principios esenciales del respeto a los derechos humanos, se han realizado una serie de reformas al código penal que son regresivas. Entre ellas, la detención sin orden judicial, el uso excesivo de la prisión preventiva, que puede alcanzar hasta un máximo de dos años, y la inclusión de pruebas fuera de juicio (RedTdT y OMCT, 2012).

Como ha sido señalado por Juan Méndez (relator especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes) en su visita en 2014, la tortura y los malos tratos ocurren generalmente tras la privación de la libertad y antes de la puesta a disposición de la justicia, por lo que con estas contrarreformas se incrementan las posibilidades de cometer dichas violaciones a los derechos humanos. También se señaló que las torturas y los malos tratos aparecen de manera reiterada como método para la obtención forzada de confesiones, las cuales en ocasiones se acompañan de la fabricación de pruebas y la falsa imputación de delitos a las víctimas que terminan aceptándolos para evitar mayores daños. Como patrón sistemático de un sinnúmero de testimonios documentados, en las conclusiones preliminares se señala que éstos comienzan con “la intrusión sin orden de cateo en domicilios o la privación de la libertad sin orden judicial por agentes vestidos de civiles y en autos no identificados, seguido por la destrucción y robo de propiedad privada, los golpes y amenazas a las víctimas, sus familiares o demás personas presentes, y el traslado forzoso de las víctimas con los ojos vendados a sitios usualmente no identificados. Las alegaciones se refieren repetidamente al uso de insultos y amenazas para intimidar a las víctimas; los golpes tanto con puños, pies y palos en diversas partes del cuerpo; el uso de bolsas para causar asfixia; los toques eléctricos con la llamada “chicharra”, generalmente en los genitales; la desnudez forzada; la asfixia húmeda; la suspensión; y la violencia sexual...*(así mismo, se)*...constató numerosos casos en los que los detenidos fueron exhibidos de manera forzada ante los medios de comunicación catalogándolos de delincuentes”(Méndez, 2014, p. 3).

Aunque es muy difícil saber cuántos casos se han presentado en Chihuahua, es posible conocer algunos indicios a través de las quejas recibidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, algunas de las cuales derivan en recomendaciones a las autoridades municipales, estatales y nacionales.

De las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, derivadas de casos de tortura sucedidos en Chihuahua, encontramos cinco que fueron emitidas en 2010 y 2011 como se muestra a continuación:

**Tabla 7. Recomendaciones CNDH tortura en Chihuahua**

Núm.	Año	Asunto	Autoridad
88	2011	Sobre el caso del cateo ilegal, detención arbitraria, retención ilegal, incomunicación, tortura y violación sexual de V1, en Ciudad Ojinaga, Chihuahua.	Secretaría de la Defensa Nacional
75	2011	Sobre el caso de retención ilegal y tortura, en agravio de V1, V2, V3, V4 y V5, en Ciudad Juárez, Chihuahua.	Secretaría de Seguridad Pública Federal
49	2011	Sobre el caso de retención ilegal y tortura en agravio de V1 en Ciudad Juárez, Chihuahua.	Secretaría de la Defensa Nacional y Gobierno Constitucional del Estado de Chihuahua
31	2011	Sobre el caso de tortura a V1, V2 V3 y a los menores V5, V6, V7, V8, y V9 y daños al patrimonio de V1, V2, V3 y V4 en Guadalupe y Calvo, Chihuahua.	Secretaría de la Defensa Nacional, Gobierno Constitucional del Estado de Chihuahua
21	2010	Sobre el caso de tortura cometido en agravio de V1, interno en el Centro de Readaptación Social del estado en Aquiles Serdán, Chihuahua.	Gobierno Constitucional del Estado de Chihuahua

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendaciones. Consultado en: <http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones>

Según José Luis Armendáriz, presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, las desapariciones forzadas y la tortura continúan vigentes en la entidad. Señaló que de las 32 recomendaciones emitidas en 2015, 11 se refieren a casos de tortura, lesiones, amenazas, incomunicación y otros malos tratos que atentan contra la integridad de las personas, la mayoría de ellas cometidas por agentes policiales, principalmente la Policía Única Estatal.<sup>14</sup> En cuanto al número de quejas recibidas por caso de tortura entre 1994 y 2015, se reportaron 868 quejas, como se detalla a continuación:

**Tabla 8. Número de quejas de tortura recibidas por la CEDH, Chihuahua (1994-2015)**

Año	Número de quejas
1994	25
1995	64
1996	58
1997	51
1998	60
1999	49
2000	29
2001	1

continúa...

<sup>14</sup> Ver declaraciones públicas de José Luis Armendáriz aquí: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/01/26/tortura-y-desaparicion-continuan-vigentes-en-chihuahua-cedh-1995.html>

Año	Número de quejas
2002	15
2003	12
2004	2
2005	6
2006	5
2007	8
2008	55
2009	32
2010	23
2011	28
2012	25
2013	36
2014	116
2015	168

*Fuente:* Respuesta a la solicitud de información a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Chihuahua, respondida con Oficio Núm. BPO/35/2015. Entre 1994 y 2000 se clasificaban como abuso de autoridad y desde 2001 como violación al derecho a la integridad y seguridad personal, en su modalidad de tortura (las quejas registradas, no corresponden exclusivamente a tortura, ya que una queja puede contener uno o más motivos).

Estas cifras sólo revelan las quejas y las recomendaciones realizadas por los organismos de derechos humanos, pero no arrojan información sobre la manera en que son procesados en el sistema judicial. Al respecto, resulta alarmante que, de las 2,420 investigaciones en trámite sobre tortura reportadas por la PGR en abril de 2015, sólo existen 15 sentencias condenatorias por este delito del fuero federal (CIDH, 2016). En enero de 2016 se realizó la primera sentencia condenatoria en Chihuahua por un caso de tortura, asesinato e inhumación clandestina a un militar, en el marco de ejecución del Operativo Conjunto Chihuahua. Es el caso de Élfego José Ruiz, coronel y ex comandante del 35 batallón de Infantería en Nuevo Casas Grandes, quien fue condenado a 33 años de prisión junto con cinco subalternos. Esta primera condena se produce después de que la SCJN aprobara en 2011 la restricción del fuero militar cuando se trate de violaciones a los derechos humanos y las víctimas sean civiles (G. Palacios, 2016).

Además de lo anterior, organizaciones de la sociedad civil como el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte han documentado entre el 2011 y 2012, 44 casos de tortura de los cuales ha dado seguimiento a 20. Esta organización con sede en Ciudad Juárez, junto con la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDDHAC), de Bocoyna, y el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM), de la Ciudad de Chihuahua, presentaron el “Informe Alternativo para el Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas sobre Chihuahua, México”. Allí se recogen los principales aspectos relacionados con la tortura en el estado y se presentan algunos casos a los que acompañan.

Casos emblemáticos que muestran la implicación de fuerzas policiales tanto federales como estatales y municipales son los siguientes:

Noé Fuentes Chavira, Rogelio Amaya Martínez, Víctor Manuel Martínez Rentería, Gustavo Martínez Rentería y Ricardo Fernández Lomelí. Fueron detenidos sin explicaciones en Ciudad Juárez, Chihuahua, para ser trasladados a la jefatura de la Policía Federal de Ciudad Juárez donde los golpearon y amenazaron para hacerles confesar la explosión de un coche bomba el 15 de julio de 2010. Los trasladaron a la Ciudad de México sometidos a torturas y malos tratos durante el trayecto. En la Ciudad de México no cesaron las torturas, en varias ocasiones los reanimó un médico y fueron grabadas declaraciones en video emitidas por televisión en las que se inculpaban entre ellos. Tras 80 días de arraigo, se retractaron en las confesiones y denunciaron la tortura. En 2014 la PGR retiró y cerró el caso (Amnistía Internacional, 2014).

Tres mujeres de 22 a 24 años en Parral. Fueron detenidas por la policía municipal para una inspección de rutina. Al momento de retirarse se acercó un camión de militares y las detuvo. Las llevaron cerca del 76 batallón militar donde fueron golpeadas y amordazadas con cinta canela. Al día siguiente, las presentaron al Ministerio Público Federal acusadas de posesión de armas y de cartuchos de uso exclusivo del ejército. Aunque los policías municipales declararon a favor de las mujeres, 2 fueron detenidas en el CERESO de Chihuahua y una en el CERESO de Hidalgo del Parral, sentenciadas a seis años de prisión («Centro de Derechos Humanos Paso del Norte», 2016).

Padre presenta queja por el allanamiento ilegal de su vivienda a manos de policías municipales en Ciudad Juárez quienes se presentaron en cuatro patrullas. Allí detuvieron ilegalmente a su yerno y a su hija quien además fue torturada sexualmente. Pese a buscarlos en la estación de policía, ninguna autoridad le informó sobre la detención. Se enteró de los hechos por las noticias en donde aparecían presentados como acusados de porte ilegal de armas, dinero, radio y droga. Dos días después, recibió una llamada de la PGR informándole de la detención y el traslado a la Ciudad de México. Dos meses después trasladaron a su hija al CERESO N.3 en Ciudad Juárez y posteriormente trasladada a un penal en Tepic, Nayarit (CEDH, 2015).

Israel Arzate. Fue detenido por soldados el 3 de febrero de 2010 en Ciudad Juárez, llevado a un cuartel militar y sometido a tortura durante dos días. Fue obligado a hacer una confesión en video en presencia de un agente del MP y un abogado proporcionado por el estado. Al principio fue acusado de un robo de vehículo y luego de la masacre de Villas de Salvárcar ocurrida el 30 de enero de 2010. Aunque las autoridades negaron la tortura, la CNDH confirmó la misma aplicando el Protocolo de Estambul. La judicatura del estado permitió la prevalencia de la confesión obtenida bajo tortura pese a las pruebas que mostraban su improcedencia. El caso fue remitido a la SCJN quien lo desestimó y ordenó la libertad de Arzate el 6 de noviembre de 2013 (Amnistía Internacional, 2012).

Además de lo anterior, la política de prisión preventiva como manera de enfrentar los problemas de violencia e inseguridad ha llevado al hacinamiento y sobrepoblación de los centros de detención del sistema penitenciario. En efecto, México “es un país donde se privilegia el uso de la prisión como pena”. El texto constitucional señala: “Solo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva”.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> “Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados”. Primer párrafo, Artículo 18 de

Esto genera un terreno fértil para atentar contra la integridad de las personas en situación de detención, en tanto que son condiciones que se pueden constituir en tratos crueles, inhumanos o degradantes. De la revisión de los informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en 2013 y 2014<sup>16</sup>, al estado de Chihuahua, se observa que hay un número importante de irregularidades detectadas en los centros de detención. En relación al derecho a la integridad personal se señala que tanto el director de seguridad pública como los funcionarios encargados de las áreas de aseguramiento carecen de capacitación en materia de prevención de la tortura; y el personal médico no ha recibido capacitación para la elaboración de los certificados de integridad física en consonancia con el Protocolo de Estambul (ver Tabla 9 en Anexos).

### *Detención arbitraria*

Como hemos señalado anteriormente, la tortura es, desafortunadamente, una práctica común que se presenta generalmente entre la detención —que suele ser arbitraria— y antes de que la persona detenida sea puesta a disposición de un juez. Por esta razón, la detención arbitraria es considerada una práctica que abre la puerta a otras violaciones a los derechos humanos, como la tortura, la desaparición forzada y las ejecuciones extrajudiciales.

En México la situación de detenciones arbitrarias resulta preocupante. Según información de organizaciones de derechos humanos, en los últimos 4 años se han interpuesto “58 mil 381 quejas ante CNDH por detenciones arbitrarias”(Redacción Aristegui Noticias, 2015) . Según el informe de la CIDH (2016), el aumento en las detenciones arbitrarias ha sido el resultado del incremento del papel de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública. Según la propia SEDENA, se reporta la detención de 17,000 personas entre diciembre de 2012 y julio de 2015. “599 en diciembre de 2012; 7,040 en 2013: 6,195 en 2014; y 3,227 hasta julio de 2015” (CIDH, 2016, p.36).

Las figuras de “arraigo” y de “flagrancia equiparada” como medidas empleadas para combatir al crimen organizado y garantizar la seguridad pública establecen la posibilidad de detener a las personas sin necesidad de una orden judicial. Aunque la figura de arraigo ha presentado algunos cambios normativos, no se ha eliminado como ha sido recomendado por organizaciones de derechos humanos, quienes consideran que es una figura que no cumple con los estándares en la materia en tanto que afecta las libertades personales, la presunción de inocencia y limita las garantías jurídicas de las personas. Además, se ha documentado el abuso en su uso, no muestra eficiencia debido a que sólo una pequeña parte desemboca en una investigación. Igualmente, es considerada una figura que propicia la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Por su parte, la “flagrancia equiparada”, entendida como la posibilidad de detener a una persona “inmediatamente después de haber cometido un delito”, es una figura que se “está aplicando de manera laxa e indebida, resultando incompatible con la presunción de inocencia y conduciendo a una

---

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>16</sup> Este mecanismo se encarga de la aplicación del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes por medio de una serie de visitas periódicas a los lugares en los que se encuentren personas bajo cualquier forma de detención, encarcelamiento o custodia por orden de autoridad judicial, administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada de la cual no pueda salir libremente con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

práctica de detener para luego investigar, en lugar de investigar para luego detener” (CIDH, 2015). La existencia de estas figuras hace compleja la tarea de distinguir las detenciones legales de las arbitrarias. Siguiendo los criterios establecidos por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de la ONU, ésta se produce cuando: 1. no hay una base legal que la justifique; 2. atenta contra el libre ejercicio de los derechos humanos; y 3. viola el derecho a un juicio justo.

Tan sólo en 2015, se reportaron en Chihuahua 238 quejas por detención ilegal que derivaron en la emisión de 7 recomendaciones por parte de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. De lo que va de 2016 la CEDH emitió 12 recomendaciones, 4 de las cuales se asocian con detención ilegal y tortura:

**Tabla 10. Recomendaciones CEDH. Detenciones ilegales y tortura**

Recomendación	Hechos
Recomendación No. 2/ 2016	Madre de familia se queja de que su hijo fue detenido ilegalmente por un agente preventivo de la Dirección de Seguridad Pública de San Francisco del Oro y posteriormente su marido fue víctima de lesiones y violaciones a la legalidad y seguridad jurídica por algunos servidores públicos de esa corporación.
Recomendación No. 3/ 2016	Dos jóvenes de Ciudad Juárez se quejaron de que agentes de la policía municipal se metieron a sus respectivas viviendas, los detuvieron ilegalmente para ser torturados. Posteriormente fueron entregados a agentes de policía ministerial quienes les brindaron el mismo trato vejatorio para que confesaran ser distribuidores de droga.
Recomendación No. 4/ 2016	Padre de un interno del CERESO de Ciudad Juárez se quejó de que agentes de la policía ministerial detuvieron a su hijo a quien posteriormente torturaron para que confesara su participación en la comisión de un secuestro.
Recomendación No. 5/ 2016	Un empresario y un obrero se quejaron de que agentes de la policía municipal de Ciudad Juárez los detuvieron ilegalmente en lugares distintos y al azar para ser torturados y presentados a la prensa como distribuidores de droga.
Recomendación No. 2/ 2015	Padre se quejó de que elementos de la policía municipal de Ciudad Juárez allanaron su vivienda, detuvieron ilegalmente a su yerno (a quien torturaron) e hija (quien fue víctima de violación sexual).
Recomendación No. 6/ 2015	A raíz de un conflicto vial, un miembro del Ejército Mexicano se queja de haber sido detenido ilegalmente por agentes de la Policía Estatal Única en Ciudad Delicias, así como de ser lesionado en presencia de su familia.
Recomendación No. 11/ 2015	Quejoso refiere que agentes ministeriales en Ciudad Juárez allanaron su vivienda y lo golpearon para obligarle a informar el paradero de sus hermanas, quienes posteriormente fueron detenidas, torturadas y vinculadas a proceso penal.
Recomendación No. 19/ 2015	Familiares de un joven se quejaron de que agentes de la policía estatal única allanaron su domicilio, lo detuvieron con lujo de violencia sin contar con orden judicial.

continúa...

Recomendación	Hechos
Recomendación No. 22/ 2015	Interno del CERESO No. 1 en el municipio de Aquiles Serdán se quejó de haber sido detenido ilegalmente en el interior su vivienda, incomunicado y torturado por agentes de la policía ministerial de Chihuahua.
Recomendación No. 23/ 2015	Padres de familia se quejaron de que agentes de la policía ministerial en Ciudad Juárez detuvieron ilegalmente a sus hijos (un joven y un menor de edad), los golpearon para que se responsabilizaran de los delitos imputados.
Recomendación No. 26/ 2015	Guardia de seguridad privada se quejó de haber sido detenido ilegalmente por agentes de la policía estatal, quienes se molestaron cuando se les solicitó no obstruir el tránsito dentro del área de un parque industrial.

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua. Recomendaciones disponibles en: <http://www.cedhchihuahua.org.mx/portal/Recomendaciones>.

También se han registrado detenciones a activistas, como sucedió con la “Marcha de los Indignados”, realizada el 1 de noviembre de 2011, cuando se arrestó a más de 50 personas que se manifestaban pacíficamente para denunciar los homicidios ocurridos en Ciudad Juárez durante el sexenio de Felipe Calderón. Estos acontecimientos revelan que la entidad no ha estado exenta, como sucede en otros lugares del país, del uso de la detención como una manera de “acallar voces disidentes, movimientos sociales y movimientos estudiantiles, entre otros” (CIDH, 2015). Esto se produce en el marco de los hostigamientos y agresiones hacia activistas y defensores de derechos humanos que no se limitan únicamente a la detención, sino que involucran otras violaciones a los derechos humanos como las ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas.

De igual manera, resultan preocupantes las detenciones arbitrarias seguidas de denuncias y torturas en los casos de personas LGBTTI. Un caso emblemático es el de las “cinco trabajadoras sexuales transgénero (que) fueron arrestadas en la Ciudad de Chihuahua por no tener actualizado su registro otorgado por el Departamento de Regulación Sanitaria. Tras ser trasladadas a la Comandancia Sur, fueron vulneradas en sus derechos humanos al ser forzadas a realizarse una prueba de VIH para poder salir del centro de detención. Quienes accedieron a realizarse la prueba fueron sometidos a una serie de medidas contrarias a las normas específicas en la materia, y quienes rechazaron la petición fueron objeto de conductas transfóbicas y hostigamiento por parte de jueces, policías y médicos que se encontraban en la Comandancia y, posteriormente, por autoridades municipales y estatales, quienes, de manera pública, aseguraron que la vigilarían” (CEDHEM *et al.*, 2014 p.1). Cabe señalar que, según el informe de CDHM, Letra S y otras organizaciones de derechos humanos, la entidad ocupa el tercer lugar en crímenes de odio por homofobia a nivel nacional con 32 casos, 13 de los cuales fueron por transfobia entre 1995 y 2013.

También se reportaron detenciones a jóvenes, como sucedió cuando se instauró en Ciudad Juárez el toque de queda para menores de edad “*Después de las diez en casa mejor*”. Medida implementada del 9 de mayo al 10 de octubre de 2007, que consideraba la limitación del libre tránsito de menores como una estrategia para reducir la violencia entre pandillas.<sup>17</sup> Pese a que este toque de queda

<sup>17</sup> Se reportó el asesinato a manos de la policía municipal de un joven discapacitado de 16 años que, “acompañado por otro muchacho, pretendió huir de los uniformados por temor a ser detenido, como parte el programa “Después de las

ya no está habilitado, se registran permanentemente detenciones y redadas en concentraciones de jóvenes como una estrategia sistemática que se ha empleado para mostrar resultados. Según el análisis derivado de los comunicados de prensa de la policía municipal entre abril de 2012 y abril de 2013 se reportaron 1,600 arrestos, de los cuales hay una alta proporción de jóvenes entre 15 y 29 años, concentrados en las colonias ubicadas en el centro y al noreste de Ciudad Juárez. En la mayoría de los comunicados de prensa se advierte que el motivo de las detenciones fue el comportamiento sospechoso o por la apariencia de las personas. De acuerdo con Alejandro Bruges, investigador del COLEF, el 18% de las detenciones ocurrió por la apariencia de las personas, a lo que se añade que “Hubo muchas detenciones de personas que no tenían identificación, o incluso personas que simplemente estaban caminando en las calles” (Cárdenas, 2014b).

### *Violencia sexual*

Según la OMS, la violencia sexual es “todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de ésta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo”(OMS, 2016). En la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), la violencia sexual corresponde a uno de los tipos de violencia en contra de las mujeres, entendida como “cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto”.<sup>18</sup>

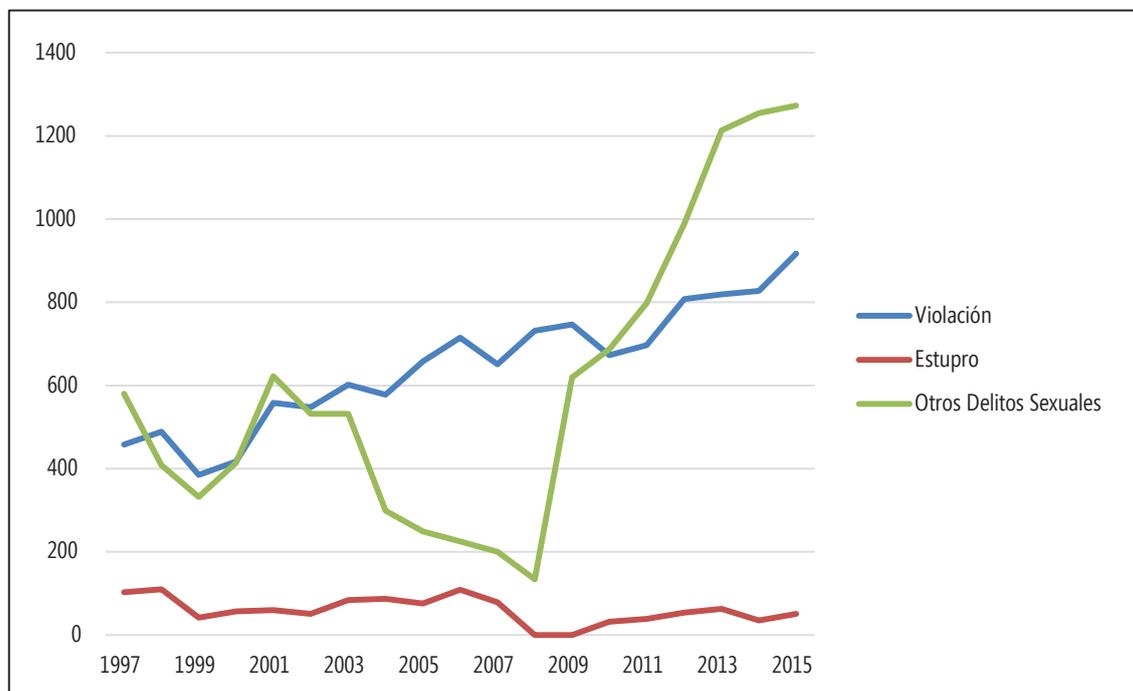
Retomando el Cuadro 7. Sobre la incidencia delictiva del fuero común de la violación, el estupro y otros delitos sexuales en Chihuahua, se observa el siguiente comportamiento:

---

10 en casa es mejor”, un toque de queda que impide a menores de edad estar fuera de su casa después de las 22 horas”.

<sup>18</sup> Artículo 6. LGAMVLV, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_171215.pdf)

**Gráfica 10. Incidencia delictiva del fuero común.  
Violación, estupro y otros delitos sexuales. Chihuahua 1997-2015**



Fuente: elaboración propia con base en información de SEGOB, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>

Vemos que el delito de violación ha mantenido una tendencia creciente desde 1997 a 2015, mientras que otros delitos sexuales se han incrementado drásticamente desde 2008 aunque no se especifica a qué tipo de delitos se refiere.

Con la aplicación del Operativo Conjunto Chihuahua, operado primero por militares, luego por policías federales y policías municipales, así como por la presencia del crimen organizado, se documentaron casos de violaciones a los derechos de las mujeres entre los que se destaca el acoso sexual de militares y policías. Particularmente en los retenes que por entonces se instalaron por todo el estado se registraron violaciones tumultuarias por hombres armados (se desconoce si eran militares, policías o agentes del crimen organizado), además de las desapariciones, los feminicidios y la trata de personas que no dejaron de ocurrir, como hemos mencionado líneas atrás:

Mujer relata que el 9 de abril de 2009 “fue detenida por un retén de la Policía Federal en la Avenida Tecnológico en Juárez. La policía revisó el automóvil de la mujer y una agente mujer le solicitó que pusiera las manos sobre el techo de su vehículo para revisarla y asegurarse que no portara armas o drogas. La agente “revisó absolutamente todo el cuerpo, varias veces, especialmente el busto y entre las piernas frente a 6 agentes de la policía que miraban cómo me revisaban sonriendo”. “No lloré, ni mucho menos, al principio me dio mucho miedo, después me puse muy nerviosa, y al final me dio mucho coraje, es un claro abuso de autoridad, pero de nuevo... ¿una qué puede hacer?” (CEDHEM y Justicia para Nuestras Hijas, 2010).

CEDEHM tiene documentados 12 casos de violaciones tumultuarias de las que se conoce sólo un caso denunciado. En 2008 una mujer “fue interceptada por tres hombres armados, quienes la llevaron a un despoblado y la violaron después de amenazarla con hacerle daño si se atrevía a denunciarlos. Ella acudió a presentar la denuncia y los hombres cumplieron sus amenazas: le cortaron tres dedos y le quemaron las plantas de los pies” (CEDHEM y Justicia para Nuestras Hijas, 2010).

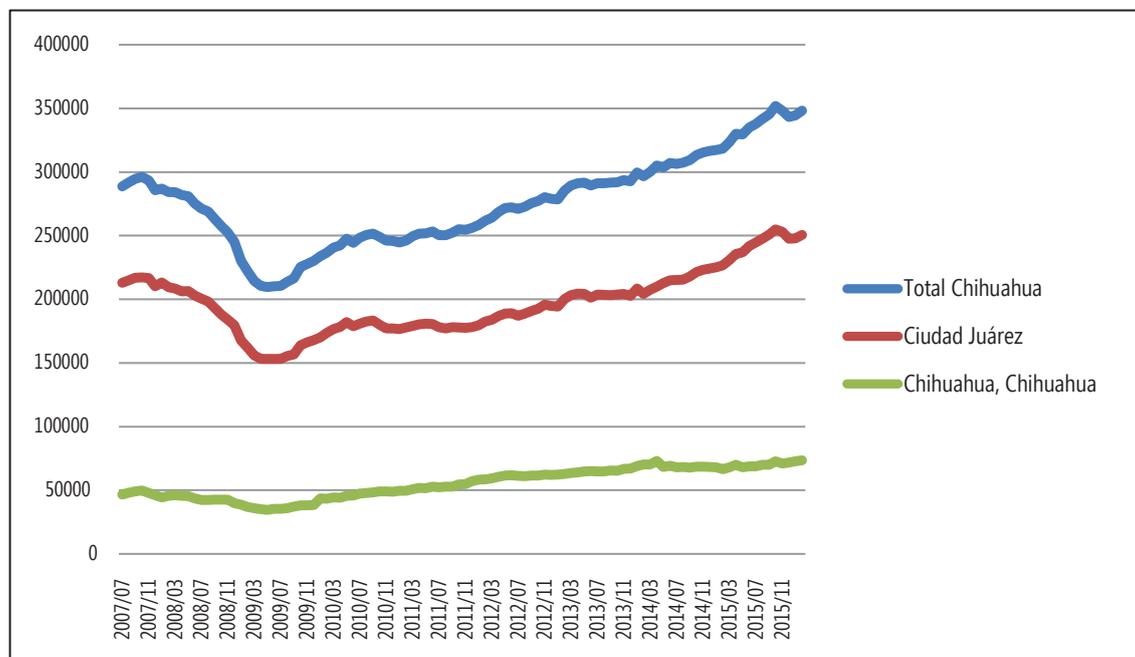
*Falta de acceso a DESC, con énfasis en la disrupción de la vida comunitaria por acciones del Estado o actividades extractivas e industriales*

Las ciudades fronterizas son pioneras en el desarrollo de la industria maquiladora de exportación, resultado de la implementación del *Programa Industrial de la Frontera* aplicado en 1965 que tuvo como propósito atender el desempleo generado por la finalización del Programa Bracero. El impulso de la industria maquiladora en Ciudad Juárez atrajo al capital transnacional que requería de la utilización intensiva de mano de obra. Como resultado de este proceso de reestructuración económica, las ciudades se convirtieron en un polo de atracción para miles de migrantes provenientes de todos los estados de la República Mexicana, quienes llegaron atraídos con la promesa de un empleo mejor remunerado, el acceso a un crédito hipotecario y, en algunos casos, como un paso transitorio para migrar hacia los Estados Unidos (Ampudia, 2009). En Ciudad Juárez la Industria Maquiladora de Exportación (IME) incorporó mano de obra ininterrumpidamente entre los años 1966 y 2000, momento en el que alcanza la incorporación de más de 260 mil trabajadores. De esta manera, la ciudad se convierte en enclave industrial que se vincula con la economía global, a través de la contratación de personal con bajos salarios y empleos precarios.

A pesar de la rentabilidad generada por este modelo de ciudad, su desarrollo no fue acompañado del incremento de la infraestructura y equipamiento para solventar las necesidades de la población, generando importantes deficiencias en los servicios sociales básicos. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la industria maquiladora de la frontera se expandió hacia otras ciudades de Chihuahua y del país, constituyéndose en uno de los sectores con mayor participación en las exportaciones no petroleras.

A partir de 2001, la IME inició una fase de crisis con su manifestación más crítica en septiembre de 2009, a causa de la crisis norteamericana, la cual se recrudeció con el incremento de la violencia y la inseguridad en las ciudades fronterizas. Ello produjo el aumento en las tasas de desempleo y de pobreza, así como la deserción escolar de niños, niñas y jóvenes que quedaron en situación de riesgo.

**Gráfica 11. Población ocupada, industria maquiladora de exportación. Ciudad de Chihuahua, Ciudad Juárez y estado de Chihuahua (2007-2016)**



Fuente: INEGI. Estadística Integral del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación. Cifras preliminares: p/ A partir de 2014/01.

Esta situación repercutió a su vez en el incremento de las viviendas deshabitadas en las ciudades fronterizas, particularmente en Ciudad Juárez y Tijuana. Ciudad Juárez pasó de 6.52% de viviendas deshabitadas a 30% en 2010 (Fuentes, 2015). Entre los factores que aceleraron esta situación se señalan: “1) la sobreproducción de vivienda económica, como resultado de la reforma a la política nacional de vivienda, 2) la crisis económica y su impacto en la pérdida del empleo y su influencia en el abandono de la vivienda, y 3) los altos niveles de violencia, principalmente en los fraccionamientos de vivienda económica, que obligaron a algunos de sus residentes a huir como resultado de los altos índices delictivos” (Fuentes, 2015, pp. 182-183). A su vez, las viviendas abandonadas generaron mayor inseguridad y violencia al convertirse en espacios para el tráfico y consumo de drogas y lugar en donde ocurrieron actos delictivos como homicidios y violaciones.

Aunque la situación de pobreza moderada y extrema se mantienen a la baja entre 2010 y 2014, según datos del Coneval, la situación de pobreza es crítica en los municipios ubicados al oeste del estado en la Sierra Madre Chihuahuense los cuales fueron declarados como Zonas de Atención Prioritaria por el Coneval en 2010.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Maguarichi, Batopilas, Guachochi, Morelos, Guadalupe y Calvo, Balleza, Bocoyna, Carichi, Chinipas, Guazapares, Moris, Nonoava, Ocampo, Temósachic, Uruachi y Urique.

**Tabla 11. Medición de la pobreza, Chihuahua 2014**

Indicadores Pobreza	Porcentaje		
	2010	2012	2014
Población en situación de pobreza.	38.8	35.3	34.4
Población en situación de pobreza moderada.	32.2	31.5	28.9
Población en situación de pobreza extrema.	6.6	3.8	5.4
Población vulnerable por carencias sociales.	22.8	27.4	25.8
Población vulnerable por ingresos.	13.0	10.7	12.0
Población no pobre y no vulnerable.	25.4	26.6	27.8

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, 2012 y 2014 consultado en: <http://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Chihuahua/Paginas/principal.aspx>

A lo anterior tenemos que añadir la realización de grandes proyectos de obras públicas y de extracción de recursos naturales en el estado de Chihuahua que han generado afectaciones para el ambiente y la vida de las comunidades locales, particularmente indígenas y campesinas. De acuerdo con el informe de la CIDH (2016), se han reportado situaciones de violencia exacerbada asociada con la extracción de recursos naturales y construcción de infraestructura denominados “megaproyectos”. Este informe señala que “La violencia en este contexto tiene varias vertientes. Se da principalmente cuando personas que residen en el área donde se pretende realizar el proyecto se oponen a su realización, y la confrontación con quienes proponen o apoyan el proyecto escala a niveles de violencia. Este tipo de violencia atañe de manera especial a pueblos y comunidades indígenas y a sus territorios. Algunos líderes sociales que se oponen a proyectos mineros, planes de extracción forestal, construcción de represas o autopistas, han sido víctimas de amenazas, hostigamientos, agresiones, torturas e incluso asesinatos” (CIDH: 2016: 44). En Chihuahua encontramos algunos casos que ilustran lo anterior:

- Minería. Chihuahua es el tercer estado en valor de producción minero-metalúrgica, aportando el 15% de la producción nacional. Además, ocupa el segundo lugar en producción de metales como plata, plomo y zinc; el tercer lugar en producción de oro y cuarto lugar en la producción de cobre (Cordova, 2015). Entre los distintos proyectos mineros que se desarrollan en el estado, destaca el caso de la Minera Cascabel, filial de la canadiense Mag Silver que buscaba instalarse en la colonia Benito Juárez del municipio de Buenaventura, Chihuahua. Tras la negativa de los ejidatarios, fueron asesinados Ismael Solorio Urrutia fundador de El Barzón y su esposa Manuela Martha Solís Contreras, el 22 de octubre de 2012. Tras estos acontecimientos, la CIDH ha solicitado medidas cautelares para los compañeros de la organización que han recibido amenazas de muerte (Hernández Navarro, 2012).
- Despojo de tierras en la Sierra Tarahumara que afecta a comunidades rarámuri y tepehuanes. La Sierra Tarahumara —ubicada al oeste del estado de Chihuahua— es un lugar disputado en tanto que allí se han consolidado importantes proyectos turísticos alrededor del Cañon del Cobre y también debido a su importancia para el cultivo de marihuana y amapola. La comunidad rarámuri Bosques San Elías Repechique del municipio de Bocoyna ganó un amparo el 28 de noviembre de 2014 para detener la construcción del Aeropuerto Regional Barrancas del Cobre-Creel. El amparo fue ortogado debido a que no se informó

a la comunidad mediante consulta pública y la obra tiene un importante impacto sobre los bosques y la libertad de tránsito. En la sentencia emitida por el juez se reconoce a Repechique como comunidad indígena y a sus gobernadores como representantes legítimos. A pesar del fallo, se ha proseguido parcialmente con la construcción y las pistas de aterrizaje siguen funcionando (Ávila, 2014).

- Gasoducto Encino-Topolobampo. La empresa canadiense TransCanadá está construyendo el gasoducto que recorre 550 kilómetros entre Encino, Chihuahua, y Topolobampo, Sinaloa el cual conducirá 19 millones de metros cúbicos de gas natural. Este tramo, será parte de la red de nuevos gasoductos para importar gas natural proveniente de Waha, Texas a Chihuahua, y de allí a Coahuila y Sinaloa. La consulta con los ejidatarios y las comunidades indígenas fue realizada dos años después de la asignación del contrato a TransCanadá y el avance del 70% de su construcción. Por esta razón las comunidades indígenas Mogotavo, San Luis de Majimachi, Pitorreal y Repechique presentaron amparos ante los tribunales para suspender la obra debido a que no fueron informados previamente (Rodríguez Nieto, 2016).
- Fractura hidráulica o *fracking*. Chihuahua es considerada una de las provincias geológicas en donde puede desarrollarse esta forma de extracción de petróleo y gas con impactos en áreas naturales protegidas y zonas desérticas vinculadas con los municipios de Ojinaga, Prádexis Guerrero, Manuel Benavides, Juárez, Aldama y Coyame del Sotol. Cabe señalar que estas áreas se encuentran en evaluación y aún no se han realizado exploraciones. Sin embargo, se prevé un alto impacto ambiental debido al elevado consumo de agua y la destrucción de la fauna y la flora.

### *Desplazamiento forzado*

Según los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, las personas desplazadas internas son aquellas que “se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.<sup>20</sup>

El desplazamiento forzado interno de personas en México ha sido causado por “violencia, violaciones a derechos humanos, desastres naturales, proyectos de desarrollo, grupos de autodefensa y por la actividad periodística” (CNDH, 2016, p. 3). Las personas que han sido desplazadas lo han hecho ya sea como consecuencia de actos criminales y por las violaciones a los derechos humanos, o bien por el temor potencial de llegar a ser víctima de estos acontecimientos.

Es difícil conocer la dimensión del fenómeno de desplazamiento forzado debido al temor por parte de las víctimas a denunciar, lo que refuerza la invisibilización de la problemática. Como ha sido señalado por la CNDH, antes del desplazamiento forzado, las amenazas, las extorsiones, la destrucción de casa habitación, así como el asesinato y el secuestro de familiares o personas conocidas son referidas por parte de las víctimas como antecedentes que las forzaron a desplazarse. Como

<sup>20</sup> Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>

víctimas, se ha detectado que los principales afectados por el Desplazamiento Forzado Interno son “campesinos, personas que se mantienen por medio de una economía de subsistencia, activistas y defensores de derechos humanos, pequeños propietarios de negocios, empresarios, políticos, funcionarios, y periodistas” (CMDPDH, 2014, p. 6).

Los desplazamientos pueden realizarse en grupos o de manera individual. Si bien hay documentados varios casos de desplazamientos masivos, éstos corresponden al menor de los casos y los desplazamientos individuales están más invisibilizados. En Chihuahua se han detectado como comunidades expulsoras de personas desplazadas a causa de la violencia las siguientes:

**Tabla 12. Comunidades expulsoras Chihuahua**

Municipio	Comunidad
Ahumada	Miguel Ahumada (cabecera municipal)
Pradexis de Guerrero	Pradexis de Guerrero
	El Porvenir
Guadalupe	Guadalupe
Ascención	Palomas
	Josefa Ortiz de Domínguez
	6 de enero

Fuente: CNDH (2016). Informe Desplazamiento, p. 82.

A lo anterior hay que añadir que, en 2010, la Encuesta de Percepción Ciudadana de Inseguridad en Ciudad Juárez (aplicada por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez en 2010 y 2011) estimó aproximadamente 230,000 personas desplazadas en la ciudad fronteriza, de las cuales al menos 124,200 migraron hacia alguna ciudad de Estados Unidos, 55,775 a El Paso y el resto permaneció en México (Velásquez, 2012). De quienes migraron a Estados Unidos, el 0.5% solicitó asilo. Por su parte, Ciudad Juárez ha tenido una dinámica de desplazamiento intra-urbano e interurbano. Es llamativo que además de ser una ciudad expulsora, también ha sido una ciudad receptora de la población que tuvo que desplazarse de otros municipios al interior del estado (CNDH, 2016; Velásquez, 2012).

Según la CNDH (2016), se calcula que 2,008 personas fueron desplazadas en Chihuahua de acuerdo con las víctimas referenciadas a través de relatos de víctimas directas, servidores públicos y particulares entrevistados ente 2012 y 2014. La entidad es reportada como el estado con mayor número de personas desplazadas después de Tamaulipas (20,000) y Guerrero (2,165). Cabe señalar que en 7,528 casos no se supo la entidad en donde habían ocurrido los desplazamientos forzados internos. Como ha sido aclarado en el informe mencionado, estas cifras son sólo indicativas de la magnitud del problema, el cual sólo podrá ser dimensionado adecuadamente con la realización de un censo en el que se verifique el número de víctimas de DFI.

Del total de eventos de desplazamiento forzado masivo que involucraron a más de diez familias, el 5% ocurrió en Chihuahua (Rubio y Pérez, 2016). Un caso que ilustra lo anterior es el desplazamiento forzado de 15 familias del municipio de Urique ubicado al suroeste del estado en la Sierra Madre Occidental, reportado por la CEDH el pasado 15 de mayo de 2015. Entre las causas

del desplazamiento se señala la inseguridad generada por los enfrentamientos entre grupos criminales que se disputan el cultivo de marihuana y amapola en el lugar (Redacción-Sin Embargo, 2015). Además de desplazamientos, se han reportado asesinatos de jóvenes de la zona que se han negado a trabajar para el crimen organizado, como sucedió el pasado 26 de febrero de 2015 en la comunidad El Manzano, del municipio de Uruachi ubicado en la Sierra Madre Occidental, cuando sicarios del Cártel de Sinaloa mataron a Benjamín Sánchez (Dromómanos, CIDE, y Vice News, 2016). Tras estos acontecimientos se solicitaron medidas cautelares a la CIDH las cuales fueron otorgadas debido a que la comunidad El Manzano está conformada por 400 personas del pueblo rarárumi que han quedado totalmente aislados en medio de un conflicto desde hace más de 5 años por el control y el cultivo de drogas. Como resultado de esta circunstancia, la CIDH otorgó medidas cautelares a Cruz Sánchez, sus familiares y demás personas identificadas de dicha comunidad.

Otro caso de desplazamiento masivo es el ocurrido en marzo de 2016 cuando 26 familias de Bocoyna tuvieron que huir a Chihuahua. También se ha reportado el caso de más de 300 personas que abandonaron el municipio de Chinipas. Según el informe de la CNDH, “se detectaron y se están investigando probables actos delictuosos (asesinatos) en diversas comunidades del municipio referido, y en relación con el desplazamiento, no se afirmó ni se negó, pero se sostuvo que los servicios de salud, educación, las actividades propias del ayuntamiento, así como la entrega de apoyos del gobierno de la República se llevaron a cabo de manera cotidiana, y que los habitantes de las secciones del municipio en cuestión actualmente se encuentran en su entorno social llevando a cabo sus actividades habituales” (CNDH, 2016: 99).

En el Valle de Juárez también se han producido desplazamientos forzados que han sido reportados por la prensa, los cuales se tendrán que registrar de manera sistemática para conocer mejor lo ocurrido allí debido a que no aparecen en los informes de Derechos Humanos. En una nota se menciona una serie de masacres silenciosas, una ocurrida en la comunidad de El Mimbres ubicada en el municipio del Valle de Juárez muy cerca de la frontera en un lugar donde se construye un puente internacional para unir a México y Estados Unidos. Se reportó el allanamiento a vivienda por parte de hombres armados y con uniforme militar que “amagó a la familia, le ordenó salir inmediatamente del pueblo y, para demostrar que hablaba en serio, ejecutó ahí mismo a una mujer de 26 años. El móvil de la agresión —señala—, más que el robo o el secuestro, era dejar clara la idea de que se tienen que largar”. En la misma nota una persona entrevistada añade: “Todos los vecinos estamos asustados, con el miedo de que nos están desalojando. En El Mimbres hay unas brechas donde pasan fayuca, droga o carros chocolate, y se la disputan los narcos y los militares, y ambos grupos se han dedicado a amenazarnos y asesinarlos”(F. Camacho, 2011).

Además de los desplazamientos forzados internos, cabe señalar que algunas de las personas que migraron hacia Estados Unidos solicitaron asilo en ese país para salvaguardar su vida e integridad. Algunos de ellos forman parte de la organización Mexicanos en el Exilio con sede en El Paso, Texas, que agrupa a personas provenientes de Ciudad Juárez, Villa Ahumada y Guadalupe Distrito Bravo. Un caso emblemático es el de la familia Reyes Salazar que ha sufrido una serie de agresiones y violaciones a los derechos humanos, hechos por los cuales 32 miembros permanecen en el exilio

en Estados Unidos.<sup>21</sup> Otros activistas, como Karla Castañeda, madre de Cinthia Jacobeth, desaparecida el 24 de octubre de 2008, tuvo que solicitar asilo por una serie de amenazas y el allanamiento a su casa por parte de policías municipales a causa de sus denuncias públicas y su visibilidad como activista del Comité de Madres y Familiares con Hijas Desaparecidas en Ciudad Juárez. El asilo fue otorgado el 13 de febrero de 2013 debido a que se comprobaron las amenazas, la vulnerabilidad a la que estaba expuesta y la falta de garantías para preservar su vida al considerar los casos de familiares asesinados y desaparecidos en el estado (como el de Marisela Escobedo).

### *Violaciones a derechos humanos de usuarios de drogas*

Desde que inició la llamada “guerra contra el narcotráfico”, se ha reforzado la lucha contra las drogas como un asunto de seguridad nacional más que como uno de salud pública. Esto ha tenido implicaciones sobre el incremento de penas y del otorgamiento de mayores facultades a los ministerios públicos, jueces y policías, para ejercer detenciones que en algunos casos representa un serio retroceso en el derecho al debido proceso. Del análisis de la situación carcelaria se observa que “un gran número de la gente encarcelada por delitos relacionados con drogas no son los grandes traficantes y ni siquiera han cometido delitos relacionados con el comercio, producción, suministro o tráfico de narcóticos; muchos de ellos están en la cárcel por posesión simple de cantidades menores de alguna droga, principalmente marihuana, seguida de cocaína” (Hernández, 2011). En efecto, la llamada Ley de Narcomenudeo, aprobada en 2009, establece una importante diferencia entre consumidores, narcomenudistas y narcotraficantes. Sin embargo, también legaliza la prisión para quienes estén en posesión de cantidades ligeramente superiores a las dosis mínimas.

En Chihuahua, de acuerdo con información sobre delitos del fuero federal, catalogados en su modalidad de delitos contra la salud, y según el código penal y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, encontramos la siguiente incidencia entre 2012 y 2015:

<sup>21</sup> La familia Reyes Salazar ha sufrido una serie de agresiones y de violaciones a los derechos humanos que hablan de la terrible injusticia e impunidad que azotan al país, especialmente a los activistas y defensores de derechos humanos. Estas agresiones iniciaron en 2008, cuando asesinaron a Julio Cesar Reyes, hijo de Josefina Reyes. El activismo de Josefina Reyes continuó a pesar de la detención de Miguel Ángel otro de sus hijos, acusado de supuestos vínculos con el crimen organizado. Desde entonces, inició una lucha por la justicia, la verdad y en contra de la impunidad, responsabilizando al ejército de lo ocurrido. Consecuencia de esto, decide fundar el Comité de Derechos Humanos del Valle de Juárez en Guadalupe, Distrito de Bravos. Cabe señalar que esta familia, tenía una amplia trayectoria de activismo social desde la década de los noventa que incluía la lucha en contra de un basurero tóxico en el sur de Texas, de la instalación de la industria maquiladora en la región, de los feminicidios y en contra de la militarización y de los abusos cometidos por el ejército en el Valle de Juárez. Por su activismo en 2010, asesinan a Josefina Reyes y a Rubén Reyes, su hermano. Más adelante secuestran y asesinan a Elías y Magdalena, otros dos hermanos de Josefina, así como a Luisa Ornelas, esposa del primero. Frente a esta situación, la señora Sara Salazar, madre de Josefina Reyes, realiza una huelga de hambre en la Subprocuraduría de Justicia Zona Norte de Ciudad Juárez. Días después, su vivienda y la de dos de sus hijas aparecen totalmente calcinadas. Por estos hechos, 32 miembros de la familia permanecen en el exilio. Ver: Redacción, “La cruz de la familia Reyes Salazar”, Diario *El Universal*. Versión electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/747744.html> Recuperado el 25-09-2013.

**Tabla 13. Incidencia delictiva del fuero federal.  
Delitos contra la salud, Chihuahua 2012-2015**

Año	Código Penal Federal. Delitos contra la salud							Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada
	Producción	Transporte	Tráfico	Comercio	Suministro	Posesión	Otros	Contra la salud
2012	18	29	3	41	2	552	86	3
2013	22	27	0	44	1	187	55	0
2014	34	34	8	34	0	202	34	1
2015	22	27	2	30	2	191	41	1
Total	96	117	13	149	5	1132	216	5

*Fuente:* Reporte de Incidencia Delictiva del Fuero Federal. Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-federal.php>. La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación reportadas por la Procuraduría General de la República.

Como vemos en el cuadro anterior, del total de delitos contra la salud del fuero federal (1,733), el 65% de las averiguaciones previas fueron por posesión de sustancias. Por su parte, teniendo en consideración la población penitenciaria de los centros estatales de Chihuahua, encontramos que los delitos contra la salud representan una proporción importante, como se observa en la Tabla 14.

En 2011, estos delitos representaron el 64.66% de los totales en el fuero federal. A partir de 2012, la proporción de delitos contra la salud se redujo pero vuelve a incrementarse en 2015 hasta alcanzar el 48.62% del total. En cuanto al delito de narcomenudeo, encontramos que éste solamente se reflejó en la población penitenciaria hasta 2013, mostrando un importante incremento en el año 2014 con 354 detenidos que representaron el 5.45% del total de personas detenidas por el fuero común.

Además de lo anterior, el uso de determinadas drogas (en particular las ilegales como el cannabis, la cocaína y la heroína) se asocia generalmente con ciertos estereotipos y prejuicios que tienen que ver con la criminalidad y la delincuencia. Desde el prejuicio y el estereotipo se ponen en juego una serie de atributos negativos dirigidos a quienes usan drogas, recurrentemente se les señala como irresponsables, irrespetuosos de las normas sociales e incapaces de mantener vínculos familiares y comunitarios. Estos prejuicios tienen un impacto sobre los(as) usuarios(as) de drogas afectando su vida y el disfrute de sus derechos humanos. Esta situación se exagera cuando quienes usan las drogas pertenecen a poblaciones que son estigmatizadas como es el caso de los(as) habitantes de calle, jóvenes, indígenas y personas en situación de reclusión (CDHDF, 2014).

**Tabla 14. Población penitenciaria en centros estatales Chihuahua (2011-2015)**

Año	Población fuero común			Población fuero federal			Total		
	Todos	Narcomenudeo <sup>22</sup>		Todos	Delitos contra la salud		Total internos	Delitos contra la salud, incluido narcomenudeo	
	Total	T	%	Total	T	%	Total	T	%
2011	1662	0	0	1132	732	64.66%	2794	732	26.20%
2012	4385	0	0	888	382	43.02%	5273	382	7.24%
2013	7558	20	0.26%	1636	145	8.86%	9194	145	1.58%
2014	6491	354	5.45%	1291	391	30.29%	7782	391	5.02%
2015	9562	67	0.70%	1199	583	48.62%	10761	583	5.42%

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

En el caso de los usuarios de drogas inyectables, particularmente en el caso de Ciudad Juárez, se ha encontrado evidencia que señala que las políticas represivas por parte de la policía, que detienen a los usuarios que portan jeringas pese a no ser ilegal su porte, tienen un efecto adverso en la habilidad de los usuarios de drogas para tener prácticas de autocuidado. En efecto, se ha encontrado que el temor a un eventual arresto por parte de la policía por portación de jeringas inhibe la posibilidad de adquirirlas limpias, generando mayores riesgos de contraer enfermedades de transmisión sexual, particularmente VIH-Sida (Pollini *et al.*, 2008). Se ha reportado que cuando los policías encuentran una jeringa “aparece una oportunidad para tomar al usuario de drogas en custodia por un delito menor” (Miller *et al.*, 2008). Lo anterior es relevante si consideramos que Ciudad Juárez ocupa el segundo lugar de prevalencia en el consumo de drogas en México y es una ciudad donde se concentra una prevalencia mayor de VIH-Sida.

Además de las detenciones a usuarios de drogas, en Chihuahua se reportaron 12 masacres en centros de rehabilitación entre 2008 y 2010, en donde se calcula el asesinato de al menos 77 personas de acuerdo con los reportes de prensa que lograron reunirse para este informe:

<sup>22</sup> A partir de 2009 se aprobó la “Ley de Narcomenudeo”, que en realidad corresponde a una serie de reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Ley General de Salud (LGS), del Código Penal Federal (CPF) y del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) y que involucran el comercio, la posesión y/o el suministro de ciertas cantidades de las drogas ilícitas de mayor consumo en México. En esta ley se define consumo como: la posesión de cantidad igual o menor a las dosis indicadas según el artículo 479 de la Ley General de Salud. Los consumidores que sean sorprendidos (en primera y segunda ocasión) en posesión de dosis menores a las establecidas, no se les sancionará penalmente, sino que se les recomendará tratamiento; En caso de reincidencia en una tercera oportunidad están obligados a recibirlo. El narcomenudeo corresponde a una cantidad mayor a estas dosis indicadas pero menor al resultado de multiplicar las dosis personales por mil y no existan elementos para presumir delincuencia organizada. Narcotráfico correspondería a la posesión de cantidades superiores a las resultantes de multiplicar las dosis personales por mil.

**Tabla 15. Masacres en centros de rehabilitación Chihuahua 2008-2010**

Fecha	Lugar	Víctimas	Observaciones
1 de agosto de 2008	Centro de Integración de Alcohólicos y Drogadictos (CIAD) No. 6	2	Se reportó la presencia de comandos armados con cuatro sujetos con capuchas y vestimenta negra. Una camioneta de la Policía Federal pasó por el lugar, pero no se detuvo pese a la petición de ayuda.
13 de agosto de 2008	Centro de Integración de Alcohólicos y Drogadictos (CIAD) No. 8	9	Se informó de la presencia de comandos armados con cuatro sujetos con capuchas y vestimenta negra. Se reportó un convoy con soldados a una cuadra del lugar que no intervinieron.
Agosto de 2008	Varios centros de rehabilitación		Se reportó el cierre de 5 centros de rehabilitación en la ciudad que recibieron amenazas.
31 de mayo de 2009	Centro "La vida sin adicciones"	5	
1 de junio de 2009	"Leyes de Reforma"	5	
2 de junio de 2009	Se desconoce	1	
6 de junio de 2009	"Doceava Tradición"	1	
2 de septiembre de 2009	"El Aliviane"	18	Testigos mencionaron la presencia de 12 sujetos armados que llevaban un listado de víctimas a las cuales formaron para fusilarlas. Se encontraron más de 100 casquillos disparados. A dos cuerdas se encuentra un centro policial que no intervino frente a los ataques.
15 de septiembre de 2009	"Anexo de Vida, AC"	10	
9 de junio de 2010	Centro en la colonia Felipe Ángeles	1	Asesinato del subdirector del Centro.
10 de junio de 2010	Centro Cristiano "Fe y Vida", Chihuahua	19	En el lugar se encontraron más de 200 casquillos y cartulinas con mensajes. A un kilómetro de este centro se ubica una estación de policía. Los uniformados llegaron sólo después de que los sicarios se marcharon.
16 de Junio de 2010	"Clínica Integral de Rehabilitación"	6	Fueron atacados al parecer por 15 sicarios.

Fuente: Redacción-Proceso (2010); Zamudio (2010)

*Violación y negación de derechos a migrantes internacionales en tránsito*

Junto con Baja California, Sonora, Coahuila y Tamaulipas, Chihuahua es uno de los cinco estados mexicanos que comprenden la frontera norte entre México y Estados Unidos. Comparte frontera con los estados de Nuevo México y Texas del lado estadounidense. Por el dinamismo económico y el desarrollo de los mercados laborales, particularmente de la industria maquiladora, ha sido un significativo polo de atracción para migrantes nacionales e internacionales. También es un importante punto para los(as) migrantes nacionales e internacionales en retorno desde y en tránsito hacia Estados Unidos que cruzan los territorios mexicanos tanto de manera regular como irregular.

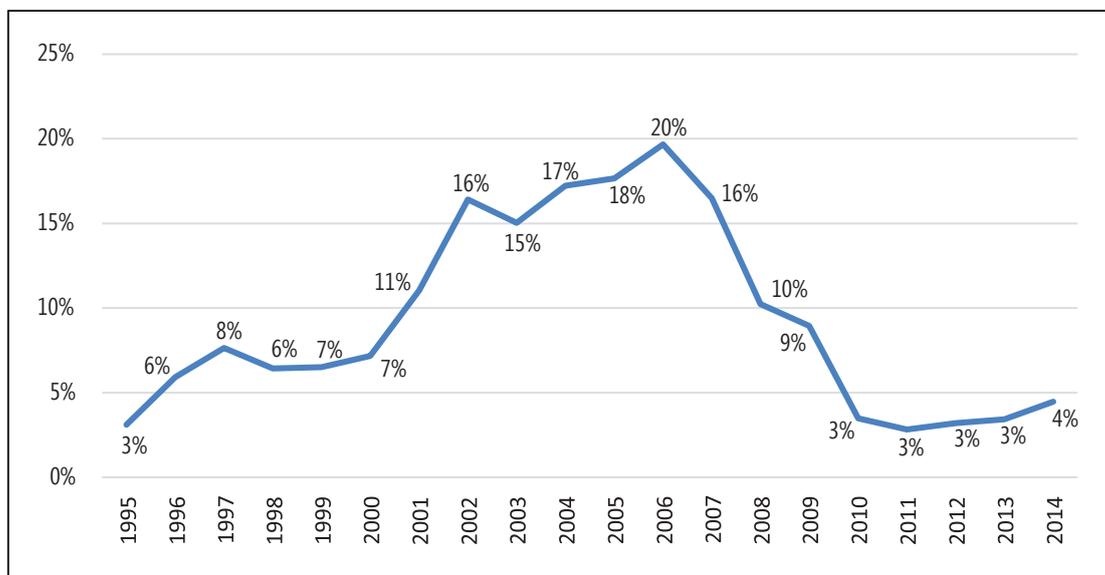
Chihuahua ha sido un importante lugar de recepción de mexicanos repatriados desde Estados Unidos, después de Baja California y Sonora que son las entidades que concentran mayor número de repatriaciones, particularmente hasta 2009. A partir de ese año, Tamaulipas comenzó a ser un punto de repatriación más importante que Chihuahua y Sonora (ver Gráfica 12). En 2014, el punto más importante para las repatriaciones fue Nuevo Laredo-Tamaulipas con 38,919 casos, seguido de Matamoros-Tamaulipas, Ciudad Acuña-Coahuila y Mexicali-Baja California. La reducción en los eventos de repatriación de Ciudad Juárez, el punto más importante de Chihuahua, obedece a la situación de violencia e inseguridad que posibilitó la presión por parte del gobierno municipal para evitar las deportaciones hacia esta ciudad fronteriza, pese a contar con la infraestructura necesaria para hacerle frente a la migración de retorno (París, 2010).

De acuerdo con el *Memorándum de entendimiento entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América sobre la repatriación segura, ordenada, digna y humana de nacionales mexicanos* —suscrito el 20 de febrero de 2004— y los Arreglos locales para la repatriación de nacionales mexicanos desde Estados Unidos, Chihuahua cuenta con 5 puntos oficiales para la repatriación de nacionales. Dos en Ciudad Juárez (Libertad y Zaragoza); uno en Puerto Palomas (Sección municipal de Ascensión), uno más en Ojinaga y otro en Doctor Porfirio Parra-La Caseta (municipio de Guadalupe). Según datos del Instituto Nacional de Migración, entre 1995 y 2010 se registran repatriaciones en estos cinco puntos y a partir de entonces únicamente en Ciudad Juárez (Libertad) y Ojinaga.

Como proporción de los eventos de repatriación en relación al total por entidades federativas, Chihuahua tuvo una tendencia creciente hasta el año 2006 cuando alcanzó el punto máximo con una participación del 20% de las repatriaciones totales para descender de manera continua hasta alcanzar su nivel más bajo en 2010 con el 3% (Ver Gráfica 12).

La migración por retorno representa serios retos en materia de derechos humanos, si consideramos las condiciones en que se producen las detenciones, las faltas al debido proceso y la separación familiar. También se registran deficiencias en la devolución de las pertenencias personales, particularmente de la identificación de las personas quienes constituyen una fuente de nuevos abusos al regresar a México. Según se ha señalado en el *Informe sobre la situación general de los derechos humanos de los migrantes y sus familias 2011*, se estima que “al menos una de cada tres personas repatriadas enfrenta alguna violación a sus derechos civiles durante el periodo de detención” (Sin Fronteras y otras 37 organizaciones, 2011, p. 14).

**Gráfica 12. Eventos de repatriación en Chihuahua como proporción de las repatriaciones totales (1996-2014)**

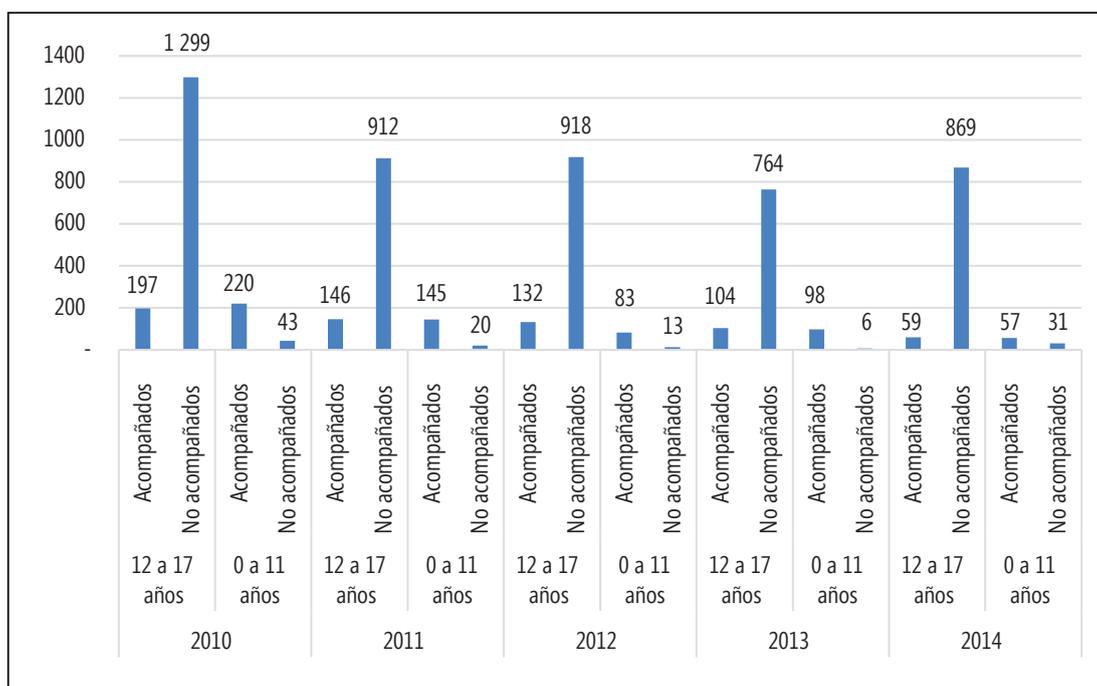


Fuente: elaboración propia basada en información de la Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM. Consultado en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Series\\_Historicas](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas)

Uno de los eventos más significativos de la desintegración familiar es la repatriación de menores de edad, particularmente de quienes no están acompañados por un adulto. En estas situaciones, los adultos buscan el reencuentro con sus hijos pagando a intermediarios para que los regresen hacia Estados Unidos, enfrentándose a una serie de riesgos para su vida e integridad personal al quedar en manos de organizaciones criminales o bien de organizaciones estatales de protección.

Recordemos el caso de Noemí Álvarez Quillay, una niña indígena ecuatoriana de 12 años, quien se suicidó en un albergue para NNA migrantes en Ciudad Juárez el 11 de marzo de 2014, tras un segundo intento de llegar hacia Estados Unidos luego de que fuera violada e interrogada de manera violenta por los encargados de dicho albergue.

**Gráfica 13. Eventos de repatriación de menores mexicanos desde Estados Unidos, Chihuahua 2010-2014**



Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en información registrada en los puntos oficiales de repatriación del INM. Consultado en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Series\\_Historicas](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Series_Historicas)

Por otro lado, la grave situación de violencia e inseguridad que se vive en México ha tenido serias repercusiones sobre los migrantes en tránsito por el país, particularmente de quienes se encuentran en una situación irregular. Según el informe *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, publicado por la CIDH en 2013, se han hecho visibles los casos de migrantes “secuestrados, obligados a realizar trabajos forzados, asesinados o desaparecidos y, en el caso de las mujeres, frecuentemente son víctimas de violencia y explotación sexual por organizaciones criminales” (CIDH, 2013, p. 3). Como perpetradores de estos terribles hechos, además de organizaciones criminales, se han identificado por acción, omisión o aquiescencia a las autoridades estatales de los tres niveles de gobierno, como es el caso de los agentes migratorios, las policías federales, estatales y municipales. Aunque se ha documentado el tránsito de migrantes provenientes de Sudamérica, Asia y África, la mayoría de la población en tránsito proviene de Centroamérica, resultado primero de las guerras civiles de los años 1980 y de manera más reciente a causa de los cambios económicos estructurales y la violencia urbana.

Aunque es poca la información que se tiene sobre la migración irregular en tránsito por México, algunas investigaciones señalan una serie de cambios importantes en las rutas resultantes del mayor control migratorio desde la frontera sur de México y al interior de Estados Unidos, la incorporación de las organizaciones del crimen al “control” de las rutas migratorias y la situación de violencia e inseguridad en el territorio mexicano (Martínez, Cobo, y Narváez, 2015). Lo anterior ha hecho que al tradicional cruce por las vías ferroviarias se hayan sumado nuevos caminos y el uso

de otros transportes terrestres. Derivado de ello, el cruce de migrantes internacionales en tránsito por Chihuahua ha disminuido sustancialmente, concentrándose principalmente en Sonora y Baja California al noroeste y Coahuila, Sinaloa, y Tamaulipas al noreste (Cano, 2014).

Asimismo, cabe señalar que la presencia de niños, niñas y adolescentes (NNA) en tránsito por México hacia Estados Unidos, provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador ha tenido una tendencia creciente entre 2012 y 2015. En este periodo se pasó de 6,107 a 35,704 NNA presentados al Instituto Nacional de Migración en 2015, de los cuales el 49.7% provenían de Guatemala, el 27.5% de Honduras y el 20.5% de El Salvador (INM, 2015).

### *Falta de acceso a la seguridad del Estado por parte de víctimas de extorsión*

La extorsión es considerada como uno de los delitos de alto impacto que más se ha incrementado en México junto con el homicidio y es el segundo delito más común luego de los robos o asaltos. Es un delito complejo que incluye el engaño y la amenaza telefónica así como el cobro de derecho de piso. En estos casos hay importantes diferencias sobre los efectos y las respuestas tanto individuales como colectivas que pueden generarse para hacerles frente, aunque comparten la afectación que se producen en “la percepción de seguridad social y bienestar de las personas” (Perez Vania *et. al.*, 2014).

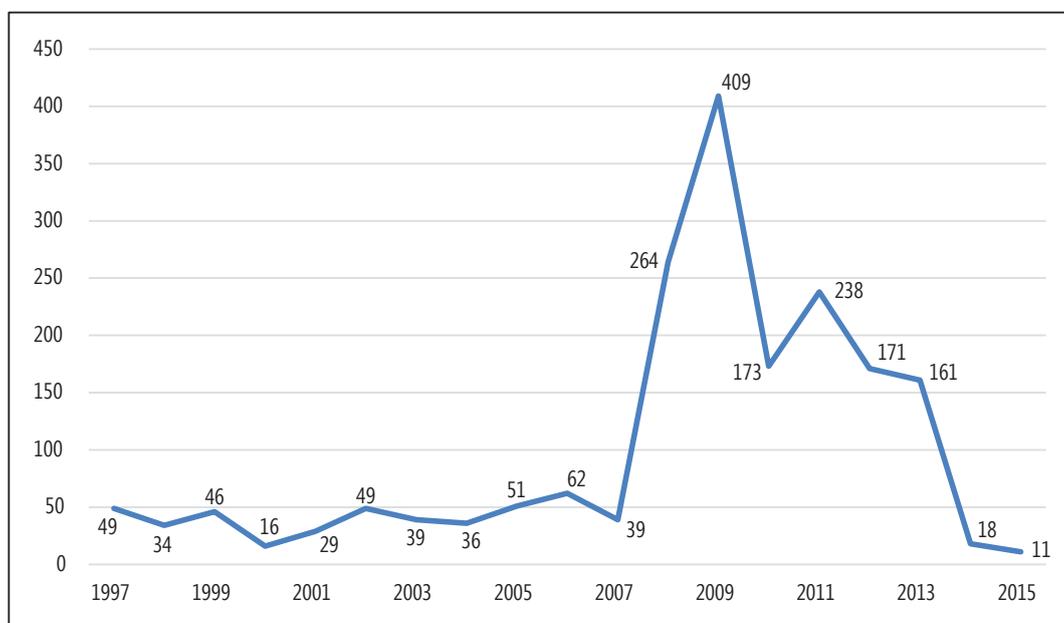
En el caso del cobro de derecho de piso se generan efectos negativos sobre las instituciones, incrementa la percepción de inseguridad social, genera el cierre de negocios e inhibe la creación de pequeñas y medianas empresas, sólo por mencionar algunos de los efectos más relevantes. Aunque no es sencillo identificar a los perpetradores, se ha señalado como responsable a una diversidad de actores entre los que se cuenta la delincuencia organizada, pandillas, ciudadanos comunes y autoridades (Perez Vania *et al.*, 2014).

El Código Penal Federal reconoce el delito de extorsión en su artículo 390, dentro del marco de los delitos en contra de las personas en su patrimonio. Allí define esta conducta como aquella que “sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial”.<sup>23</sup> En Chihuahua, el Código Penal Estatal castiga la extorsión “A quien por cualquier conducto, con ánimo de lucro, obligare a otro, con violencia o intimidación, a realizar, omitir o tolerar un acto, en su perjuicio o de algún tercero”.<sup>24</sup> En esta entidad, quien cometa el delito de extorsión mediante el uso de la fuerza física o logre que se le entregue el dinero solicitado para evitar el daño del que se amenaza es castigado con prisión vitalicia. De acuerdo con información sobre la incidencia delictiva del fuero común registrado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en Chihuahua el delito de extorsión se incrementó 577% entre 2007 y 2008, cuando ascendió de 39 averiguaciones previas a 409, en medio de la mayor crisis de violencia e inseguridad que vivía la entidad como se muestra en la siguiente gráfica:

<sup>23</sup> Código Penal. Disponible en: [http://www.conacyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/normatividad/vigente/CODIGO\\_PENAL\\_FEDERAL.pdf](http://www.conacyt.mx/cibiogem/images/cibiogem/normatividad/vigente/CODIGO_PENAL_FEDERAL.pdf)

<sup>24</sup> Artículo 231. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/9/303/235.htm?s=>

**Gráfica 14. Incidencia delictiva de la extorsión en el fuero común.  
Chihuahua 1997-2015**



*Fuente:* SEGOB, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>. La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas en el caso del fuero común.

Antes de la conformación de la Mesa de Seguridad en Ciudad Juárez en 2010<sup>25</sup> y de la creación de un grupo especializado por parte de la Fiscalía General del Estado en 2011 para combatir la extorsión y el secuestro, las víctimas de extorsión se encontraban en un estado mayor de indefensión en esta ciudad fronteriza. En parte, por miedo a denunciar, la desconfianza en las autoridades y porque en algunos casos en las extorsiones estaban involucradas las mismas autoridades de los tres niveles de gobierno.

En 2011, Chihuahua fue considerada la entidad con mayor número de averiguaciones previas por el delito de extorsión, seguido por Tamaulipas, Durango, Nuevo León, Guerrero y Morelos (La Crónica de Chihuahua, 2011). Según un reporte de la Policía Federal, se señala que se han recibido 4,305 denuncias por cobro de piso, 659 provenientes del estado de Chihuahua (Herrera, 2016).

La falta de acceso a la seguridad por parte del Estado ha llegado al punto de constituirse en una razón para que personas se vean forzadas a solicitar asilo a Estados Unidos. Los solicitantes de asilo deben demostrar, entre otras cosas, que el gobierno de su país es incapaz de protegerlos, no tiene voluntad de hacerlo o hay vínculos entre delincuentes y funcionarios gubernamentales en la acción delictuosa. Un caso que ha sentado un importante precedente en el tema es el de Christian Chaidez, procedente de Ciudad Juárez, a quien se le concedió asilo en julio de 2013, tras huir de México luego de perder a 11 miembros de su familia entre 2009 y 2012 por negarse a pagar extorsión. Los jueces determinaron que la policía no podía protegerlo y que no podía migrar hacia otro

<sup>25</sup> Que, entre otras cosas, logró incidir en la reducción de los casos de extorsión en la ciudad mediante su difusión en los medios de comunicación para motivar a otras personas a denunciar y el seguimiento de casos a través de la comisión de “secuestro y extorsión”

lugar de México debido a la complicidad de las autoridades que podían identificarlo y atentar contra su vida (Cárdenas, 2014a). Es la primera solicitud de asilo por extorsión aprobada por el gobierno estadounidense.

*Falta de acceso a derechos sociales en zonas afectadas por mercados de protección (extorsión o “cobro de piso”), que se originaron o no con la competencia criminal por los mercados de drogas ilegales u otras actividades*

Es muy poca la investigación sistemática sobre la falta de acceso a los derechos sociales de las zonas afectadas por la presencia de los mercados de protección. Sin embargo, los reportes de prensa sugieren que la protección ilegal se convirtió en un fenómeno endémico en México con importantes afectaciones sobre la competitividad y la inversión causando el cierre de empresas, escuelas e iglesias. La Coparmex señaló que entre 2007 y 2012 se cerraron 160,000 empresas a causa del crimen organizado (E. Camacho y González, 2012).

En Chihuahua las cámaras empresariales se han expresado en el mismo sentido señalando que además de la crisis económica, la presencia del crimen organizado y en particular las extorsiones en su modalidad de cobro de derecho de piso, han producido el cierre de establecimientos. Según el presidente de la Cámara Nacional de Comercio en Pequeño (Canacope), en 2010 se cerraron 1 de cada 10 establecimientos por violencia en Chihuahua. Adicionalmente, “Unas 900 tiendas de abarrotes se han visto obligadas a cerrar por no poder seguir pagando la cuota de extorsión, según datos de la Canacope. En el 2008, cerraron 200; en el 2009, 350 y en el 2010, 500. Las extorsiones afectan a todo tipo de negocios, además de iglesias y escuelas” (Torrea, 2011). Asimismo, Chihuahua fue la entidad con mayor número de denuncias de extorsión por el delito de amenazas cumplidas (204 entre diciembre de 2006 y julio de 2011) y daño en propiedad ajena, que se evidenciaron con los cientos de locales quemados cuyos dueños se negaron a pagar el derecho de piso (Vega, 2011).

## **Evaluación crítica de los factores que han explicado las causas de la violencia**

Con el propósito de buscar una evaluación crítica de los factores que han explicado las causas de la violencia, en este apartado me concentraré en el caso de Ciudad Juárez.

Siguiendo la propuesta de Guerrero (2010), podemos señalar que el incremento drástico en las tasas de homicidios que se produce a partir de 2008 es el resultado de una suerte de “efecto combustión”. Como su nombre lo indica, es el momento en el cual una serie de elementos se conjugan de manera explosiva para explicar cómo de un año a otro (2008), la tasa de homicidios se incrementó de manera tan pronunciada. Además del incremento de homicidios, la visibilidad y la crueldad con la que fueron arrojados los miles de cadáveres a la vía pública, “decapitados”, “colgados”, “encobijados”, “encajuelados”, evidenciaron que con la muerte misma se pretendía aterrorizar a la población (Reguillo, 2012).

Como respuesta inicial para explicar este cambio tan drástico tanto en la frecuencia de los eventos violentos como en su visibilidad (Durán-Martínez, 2015), se sugiere que este obedeció a los conflictos a partir de 2008 entre el Cártel de Juárez y el Cártel de Sinaloa, resultante de la rup-

tura producida entre el Cártel de los Beltrán Leyva y el Cártel de Sinaloa. Como se sabe, a partir del arresto de Alfredo Beltrán Leyva en enero de 2008, se acusa al Chapo Guzmán de traición, lo que reforzó la alianza entre los Beltrán Leyva y el Cártel de Juárez con quienes ya se había tenido una ruptura en 2014, y los Zetas en mayo de 2008. A través de esta alianza, se buscaba desplazar al Cártel de Sinaloa de la ruta transfronteriza.

Ni la sola presencia de los cárteles del narcotráfico en un territorio determinado, ni el aumento en el consumo de drogas en las ciudades fronterizas explican el incremento de la violencia en esta ciudad fronteriza. Si fuese así, considerando que el Cártel de Juárez es uno de los más antiguos del país, antes de 2008 se habrían manifestado algunos eventos violentos con visibilidad e intensidad similares (Durán-Martínez, 2015). La frecuencia y la visibilidad en los acontecimientos violentos era mucho menor antes de 2008. Esto se explica porque al mantener el monopolio del tráfico de drogas, la violencia se empleaba únicamente para disciplinar a sus integrantes o como una demostración de fuerza para evitar que sus competidores los atacaran. Antes de 2000 más que asesinatos masivos expuestos en espacios públicos, se producían desapariciones de personas como una estrategia para “evitar calentar la plaza”.

Ahora bien, además del conflicto entre organizaciones criminales, cabe mencionar que éstas incorporaron nuevos actores como agrupaciones que actuaron como brazos armados y pandillas transnacionales a partir de 2008. El Cártel de Sinaloa recluta a los Mexicles y crea el brazo armado denominado Gente Nueva; mientras que el Cártel de Juárez, que históricamente actuaba con La Línea, se asocia además con la pandilla Barrio Azteca (la cual se estima estaba conformada por cerca de 3,000 miembros). Estas grandes pandillas controlaron los territorios locales en la ciudad donde anteriormente coexistían pequeñas pandillas de las que se calcula previamente existían 450; algunas veces mediante cooptación y en otras mediante la amenaza y la muerte violenta (Durán-Martínez, 2015). El incremento de los actores armados por el control del mercado y las rutas para el trasiego de drogas engrosaron el número de personas y armamento implicados (Guerrero, 2010).

Por otro lado, es necesario incorporar el efecto que generaron las políticas de seguridad en el desbordamiento de la violencia en esta ciudad fronteriza. En efecto, la falta de claridad y la premura con la que se anunció la entrada en marcha del Operativo Conjunto Chihuahua, lejos de contener la dinámica violenta, contribuyó en su escalada sumando más actores armados que incrementaron las violaciones a los derechos humanos. Este operativo inició en marzo de 2008 con el despliegue de 2,026 efectivos de las fuerzas armadas y 425 agentes de la Policía Federal y de la Procuraduría General de la República (Meyer, Brewer, y Cepeda, 2010). Posteriormente, incrementó el número de efectivos con 1,400 soldados adicionales en junio de 2008 y 5,332 en marzo de 2009. En abril de 2010 se transfirió gradualmente el mando del operativo a la Policía Federal con el apoyo de 5,000 efectivos y de 2,00 policías municipales (Moloeznik, Shirk, y Suarez de Garay, 2011).

La estrategia no redujo los índices delictivos e incrementó las violaciones a los derechos humanos, afectando especialmente a defensores de derechos humanos, periodistas y civiles, particularmente jóvenes que sufrieron torturas, detenciones arbitrarias, allanamientos de vivienda, cateos ilegales y desaparición forzada, como hemos mostrado en este documento y también ha sido registrado en otros informes de organizaciones de derechos humanos (Meyer, Brewer, y Cepeda, 2010). Con el propósito de demostrar resultados, se incrementaron los casos de detenciones forza-

das y torturas para generar confesiones falsas de personas que fueron presentadas ante los medios de comunicación de forma irregular y en otros casos se incrementaron los asesinatos de jóvenes de estratos socioeconómicos bajos a los que se presentaban no como un “muerto más sino como un delincuente menos” (Siscar, 2011).

La implementación de los operativos militarizados, así como la estrategia de asesinatos y detenciones de los grandes capos, incidió en el incremento de la violencia además porque produjo el surgimiento de nuevas organizaciones derivadas de las fracturas internas que se producen debido a las disputas por obtener el control de las mismas (Dell, 2014; Durán-Martínez, 2015; Guerrero, 2010; Osorio, 2013). La falta de cohesión entre los aparatos de seguridad del Estado, producida por la competencia electoral entre los distintos partidos políticos, a lo que se añade la escasa coordinación entre los tres niveles de gobierno, aumentó los incentivos por parte de las organizaciones del crimen organizado para disputar violentamente el control del territorio (Osorio 2013). Al respecto la CNDH declaró en 2010 que la violencia en Ciudad Juárez se debió entre otras cosas a “la falta de coordinación” (Durán-Martínez 2015). Esto explica por qué la violencia medida por la tasa de homicidios en Ciudad Juárez aumentó entre 2008 y 2010, momento durante el cual también se aplicaba el Operativo Conjunto Chihuahua. Esto produjo lo que Guerrero denomina “efecto escalamiento” (Guerrero 2010).

Al “efecto escalamiento” se añade el “efecto derrame” entendido como la ampliación de la violencia en tiempos y espacios y a la diversificación de actividades delictivas (Guerrero 2010). Este efecto se produce a causa de la debilidad y la corrupción presentes en las instituciones encargadas de garantizar la seguridad y la justicia que desde antes no operaban correctamente y que colapsaron con el incremento de los acontecimientos violentos, la impunidad se reforzó causando un estado de indefensión absoluta para las víctimas de todas las atrocidades que se produjeron por entonces. Esto genera las condiciones para que los eventos violentos ocurran en lugares donde anteriormente no se producían y se amplíen los mercados más allá del tráfico de estupefacientes, al tráfico de armas, personas y al aumento de las extorsiones. Todos estos elementos se hicieron posibles por las condiciones estructurales resultantes de su ubicación fronteriza y el rezago histórico en materia de políticas sociales que explica por qué miles de jóvenes fueron reclutados por las pandillas, los brazos armados de los cárteles, los propios carteles y otros fueron asesinados de manera indiscriminada al punto de que varios analistas insistieron en denominar a estas muertes como juvenicidios. En efecto, los adolescentes y jóvenes “encuentran estímulos opuestos entre integrarse a las bandas criminales o construir una legalidad artificial, con empleos precarios y empobrecedores, con un gobierno local que no respeta sus propias reglas y con un gobierno federal que les impone un orden imposible de vivir en la ciudad” (Alvarado, 2014, p. 12).

Si bien desde 2011 se inicia una tendencia decreciente de los índices de homicidio y se dejaron de reportar otros delitos de alto impacto como la extorsión y el secuestro de personas, hay que mencionar que las disputas entre organizaciones criminales se encuentran vigentes en las zonas rurales, específicamente entre La Línea y Gente Nueva, agrupaciones de los Cárteles de Juárez y de Sinaloa, respectivamente. Un punto en disputa es el triángulo dorado ubicado en la Sierra Tarahumara al suroccidente del estado de Chihuahua. Zona de frontera entre los estados de Chihuahua, Durango y Sinaloa, lugar estratégico tanto para el cultivo de marihuana y amapola como para el

trasiego de drogas. En los municipios que se asientan en este lugar son altas las tasas de homicidio, particularmente en el municipio de Guadalupe y Calvo. También se registra el reclutamiento de niños y jóvenes para la siembra y el tráfico de drogas y los desplazamientos forzados como sucedió en las comunidades de El Manzano, Creel, Guarichi y Guachochi (Ureste, s. f.).

## Respuestas frente a la violencia en Chihuahua

En este apartado se exponen algunas de las respuestas que se ensayaron frente a la violencia en Chihuahua. En una primera sección se presentan las políticas públicas tanto federales como estatales y municipales que desde una perspectiva de seguridad humana buscaron prevenir las violencias. Posteriormente, presentamos una amplia diversidad de iniciativas provenientes desde la sociedad organizada en una amplia gama de organizaciones sociales que van desde las organizaciones empresariales a los comités vecinales, pasando por defensores de derechos humanos e iniciativas de comunicación. Por último, terminamos presentando algunos elementos sobre “resiliencia ciudadana” a la violencia en la vida cotidiana.

### *Políticas públicas sobre seguridad ciudadana<sup>26</sup> y prevención de la violencia*

Frente al incremento de la violencia y la inseguridad en México, particularmente desde que se iniciara la llamada “guerra contra el narcotráfico”, durante el gobierno de Felipe Calderón se impulsó la Estrategia Nacional de Seguridad. Desde esta estrategia se privilegió el combate frontal al crimen organizado mediante la intervención de las fuerzas federales en las tareas de seguridad pública,<sup>27</sup> el fortalecimiento de las instituciones de impartición de justicia y la reconstrucción del tejido social. Al final del sexenio de Calderón, este último eje fue fortalecido a partir de la creación de un marco institucional que posibilitó la formulación de políticas públicas en materia de prevención social y seguridad ciudadana que se materializó con la creación del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana en 2009, adscrito al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y la expedición de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en 2012. Allí se define la prevención social de la violencia y la delincuencia como “el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan”. También se le atribuye al SESNSP la facultad para elaborar y coordinar con las demás instancias el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. En este cambio de enfoque de las políticas de seguridad se formulan los programas que se señalan a continuación:

1) *Programa Todos Somos Juárez. Reconstruyamos la Ciudad*: La implementación de este programa se precipita a partir de la presión local, nacional e internacional tras la masacre de Villas

<sup>26</sup> Aunque se nos solicitó revisar las propuestas en materia de seguridad humana, por la amplitud del término y por las recientes experiencias en formulación de políticas públicas desde un enfoque de seguridad ciudadana en este apartado me referiré a estas últimas.

<sup>27</sup> Si bien se tiene noticia de la militarización del combate a las drogas desde el gobierno de Zedillo (1994-2000), a partir de 2006 alcanza un nivel sin precedentes con la campaña de combate directo contra el narcotráfico que involucra actualmente el despliegue de miembros de las fuerzas militares y de la Policía Federal que cuentan con apoyo estadounidense a través de la Iniciativa Mérida (Chabat, 2010; Enciso, 2010; Escalante, 2011; M. Palacios y Serrano, 2010).

de Salvárcar, fraccionamiento situado al suroriente de Ciudad Juárez, donde 4 adultos y 12 jóvenes entre los 15 y 19 años fueron asesinados.<sup>28</sup>

Aunque los asesinatos y las masacres de jóvenes ya venían ocurriendo con anterioridad, este hecho hizo públicas una serie de preocupaciones. Entre ellas, la criminalización de las víctimas civiles de la guerra contra el narcotráfico, a quienes Calderón nombraba como “daños colaterales” cuando declaró en rueda de prensa que los jóvenes habían sido “asesinados por otro grupo con el que tenían cierta rivalidad” (EFE, 2010). También visibilizó la importante oposición a la presencia del ejército en las calles, que ya se había expresado por parte de activistas, organizaciones de derechos humanos y se extendía hacia los sectores medios y empresariales que otrora pedían la intervención militar. Situación que derivó finalmente en un cambio de estrategia por parte del gobierno: se reemplazaron las fuerzas militares por policías federales y posteriormente por policías municipales así como de la implementación del programa federal Todos Somos Juárez.

Este programa involucró la implementación de 160 acciones en torno a seis ejes: 1. Seguridad Pública, 2. Economía, 3. Promoción al empleo, 4. Salud, 5. Educación, cultura y deporte, y 6. Desarrollo social. Contó con un presupuesto de 400 millones de dólares (263 en 2010 y 138 en 2011). Debido a la premura con la que se aplicó este programa, las acciones se implementaron sin planeación ni estrategia y con escasa coordinación intersecretarial. En la priorización de acciones no se tuvo en cuenta el saber acumulado de las organizaciones no gubernamentales locales con experiencia, como sucedió con la Agenda Social 2007-2010, algunas de las cuales decidieron no participar en las mesas de trabajo del Programa. Asimismo, no se evaluaron los resultados del mismo, con lo cual, si bien los índices de violencia homicida y de delitos de alto impacto se redujeron a partir de 2011, esta disminución no puede atribuirse exclusivamente a la aplicación del Programa. En efecto, algunas críticas han mostrado que “el Programa se realizó de manera unilateral, sin la integración de las necesidades de la población y de los gobiernos locales; que los proyectos clave no se cumplieron, entre ellos, los dirigidos a la recuperación económica; que los fondos no se gastaron de manera adecuada ni de forma transparente, y que la naturaleza acelerada de un programa complejo y ambicioso podría socavar las perspectivas en el largo plazo” (PNUD, 2013, p. 196).

Con el cambio de gobierno federal a partir de 2012 no fue posible sostener el financiamiento de Todos Somos Juárez, por lo que desaparecieron muchos de los programas sociales, pero se sentaron algunos de los precedentes que serían incorporados por el Programa Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito (PRONAPED). Quizá lo que mayor impacto tuvo fue la construcción de infraestructura como el Hospital de Niños, el Hospital Psiquiátrico, escuelas y centros comunitarios.

2) *Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD)*. El gobierno de Peña Nieto decidió poner en el centro de su estrategia de seguridad al PNPSVD. Es un programa federal que involucra a instituciones federales, estatales y municipales y es coordinado por la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación. Su

<sup>28</sup> Según Enrique Betancourt, director del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, desde finales de 2009 “expertos de seis Secretarías llevaban meses trabajando en un plan de rescate para Juárez, con proyectos para mejorar los espacios públicos, ampliar el acceso a la educación y promover la salud, incluido el tratamiento de la drogadicción” (International Crisis Group, 2015, p. 10).

objetivo general es “atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia” (SEGOB, 2013). Se fundamenta en un enfoque de seguridad ciudadana que involucra la participación ciudadana y actúa sobre 5 tipos de prevención: “social, situacional, comunitaria, psicosocial y prevención policial orientada a la comunidad” (SEGOB, 2013, p.15). Canaliza recursos a las áreas de alto riesgo, que se definen por el Programa como una estrategia de *acupuntura sociourbana* a partir de la cual se seleccionaron polígonos prioritarios seleccionados a partir de criterios de población, cobertura territorial e índices delictivos. Es una política que se diseña y se financia desde el ámbito federal pero que es ejecutada por los gobiernos locales. En su diagnóstico inicial se identificaron 57 demarcaciones de intervención prioritaria en donde se aplican proyectos de prevención organizados en los 8 ejes que cubre el Programa. En su segundo año se incluyeron 16 nuevas demarcaciones (Chapa y Ley, 2015).

Además de coordinar las acciones derivadas de este programa, constituye en la instancia rectora para coordinar otros apoyos financiados por el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y municipios (FASP) y el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN). Entre 2013 y 2015 el presupuesto asignado a Chihuahua para el PNPSVD es el siguiente:

**Tabla 16. Presupuesto PNPSVD asignado a Chihuahua 2013-2015**

Municipios	2015		2014		2013 <sup>29</sup>
	Presupuesto	Acciones	Presupuesto	Acciones	Presupuesto
Chihuahua (capital)	51,427,972	85	53,368,978	70	53,142,594
Guadalupe y Calvo	14,864,555	15	14,375,779	30	
Hidalgo del Parral	11,621,483	22	11,239,345	17	
Juárez	78,419,577	44	81,695,001	53	79,815,436
Total	156,333,587	166	160,679,102	170	132,900,000

Fuente: Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Disponible en: <http://nosmuevelapaz.org/>

Los municipios de Guadalupe y Calvo e Hidalgo del Parral fueron incluidos en el Programa a partir de 2014 debido a la situación de violencia creciente que ya hemos señalado, con la particularidad de que en Guadalupe y Calvo han sido asesinados los presidentes municipales a partir de 2010.

Se han denunciado una serie de irregularidades en el manejo de los recursos, así como un proceso de selección de proyectos poco transparente. Un caso ha sido la aprobación de 14 millones de pesos en 2014 para la impartición de charlas motivacionales, así como la asignación del presupuesto a organizaciones sin trayectoria, una de ellas presidida por Alva Almazán, funcionaria del municipio de Juárez encargada de gestionar las transferencias de recursos del gobierno federal (*PNPSVD* y *Subsemun*). En 2015 se encontró una serie de conflictos de intereses, resultantes de la participación de los evaluadores de los proyectos en las mesas directivas de las organizaciones

<sup>29</sup> Este año fiscal fueron aprobados los programas por SEGOB el 15 de mayo de 2013, momento en que se entregó el 70% de los recursos y el 30% restante para programas que cumplieron requisitos el 1 de septiembre. Ver lineamientos para el otorgamiento de apoyos a entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288039&fecha=15/02/2013)

postulantes. También se encontró el caso de un grupo de consultores encargados de desarrollar la propuesta a cambio de un porcentaje del PNPSVD.

3) “*Subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Distrito Federal para la seguridad pública en su demarcaciones territoriales*” (SUBSEMUN). Este subsidio nace en 2008 con el propósito de fortalecer el desempeño de los municipios en materia de seguridad pública. A partir de 2011 se etiquetó el 10% del subsidio para dirigirlo hacia las políticas de prevención del delito; y a partir de 2012 se elevó al 20% (Caballero, Meneses Reyes, Quintana, Rendón, y Salgado, 2012). Desde la federación se identifican los municipios a donde va dirigido a partir de una fórmula de elegibilidad que contempla variables de población, incidencia delictiva y la cobertura a municipios con destinos turísticos, zonas fronterizas y aquellos que estén afectados por la incidencia delictiva. En contraprestación, los municipios deben aportar al menos el 25% para complementar este apoyo (ver presupuesto asignado en Chihuahua 2011-2016 en Tabla 17 en Anexos).

4) *Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública (2013)*. Esta ley implanta las bases para la coordinación entre el estado y los municipios, y de estos con la federación para el funcionamiento del Sistema Estatal de Seguridad Pública. Allí se define la posibilidad de establecer fondos de apoyo estatal, conforme la disponibilidad de recursos. Asimismo, se establece que el Consejo Estatal será la instancia de coordinación, planeación e implementación del Sistema Nacional en el ámbito local, y también de dar seguimiento a los lineamientos establecidos por el Consejo Nacional. El Consejo Estatal de Seguridad Pública está conformado por el gobernador, el fiscal general del estado, cuatro presidentes municipales, un representante de las instituciones de seguridad pública de la federación (derecho a voz), el secretario ejecutivo del Sistema Estatal de Seguridad Pública (derecho a voz), seis representantes de la sociedad civil y el secretario adjunto (derecho a voz).<sup>30</sup>

5) *Ley de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua (2012)*. La máxima instancia coordinadora para la definición de la política de prevención social de la violencia y la delincuencia será el Consejo Estatal de Seguridad Pública. Se establece la creación de un Centro Estatal de Prevención Social de la Violencia y se realizará un Programa Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia que contempla: un diagnóstico que incluye causas de la violencia, factores de riesgo y consecuencias, diagnóstico participativo, ámbitos y grupos prioritarios, capacitación de servidores públicos, acciones interinstitucionales con la participación de la sociedad civil que aborden las causas de la violencia y el monitoreo y evaluación continua. El financiamiento de los programas estatales o municipales de prevención quedará a cargo del estado y de cada municipio.

Hasta el momento no se reportan actividades por parte del Consejo Estatal de Seguridad Pública ni del Programa Estatal para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, como señala la ley.

<sup>30</sup> Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública. Artículo 17. Disponible en: [http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/principal/canales/Adjuntos/CN\\_14467CC\\_28855/ANEXO%20PO%2082%20LEY%20ESTATAL%20DE%20SEGURIDAD%20PUBLICA.pdf](http://www.chihuahua.gob.mx/attach2/principal/canales/Adjuntos/CN_14467CC_28855/ANEXO%20PO%2082%20LEY%20ESTATAL%20DE%20SEGURIDAD%20PUBLICA.pdf)

### *Cooperación bilateral México-Estados Unidos*

*Iniciativa Mérida (IV Pilar):* La Iniciativa Mérida es un mecanismo de cooperación bilateral entre el gobierno de México y el de Estados Unidos para el combate al narcotráfico, las organizaciones criminales transnacionales y el terrorismo; y fue aprobada por el Senado de EUA en junio de 2008. Ciudad Juárez, Tijuana y Monterrey han sido prioritarios para la implementación de los cuatro pilares que la constituyen, particularmente del cuarto pilar orientado a la “*construcción de comunidades fuertes y resilientes que puedan enfrentar las presiones de la violencia y delincuencia*”.

Desde febrero de 2012 hasta febrero de 2016 se puso en funcionamiento el pilar IV mediante el Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) operado por la empresa Tetra Tech. A través del PCC se prioriza la intervención social en comunidades específicas (polígonos) que la requieren debido a sus altos índices de violencia y rezago social. En Ciudad Juárez su accionar se concentró en Felipe Ángeles, Francisco I. Madero, y Riberas del Bravo. Este programa se enfoca en: la generación de conocimiento, el fortalecimiento de capacidades, el establecimiento de alianzas multisectoriales y la promoción de políticas públicas. En polígonos donde intervinieron se realizaron planes maestros sobre la base de un “diagnóstico que permite identificar factores de riesgo de la violencia y el delito y factores de protección; definen acciones o intervenciones para mitigar los factores impulsores dentro de ejes temáticos específicos, y promueven la participación de actores clave en las comunidades”. Este pilar cuenta con el apoyo técnico de USAID quien, a través de las alianzas con los gobiernos locales, estatales y federal así como con la sociedad civil, busca promover el desarrollo comunitario priorizando la intervención con jóvenes en riesgo. Esta iniciativa se constituye en uno de los primeros esfuerzos que concentra la atención prioritaria a jóvenes de las colonias donde la correlación entre índices delictivos y rezago social es alta.

En marzo de 2016 la USAID y la Fiscalía General del Estado de Chihuahua acordaron la implementación del programa “Unidos para la Prevención de la Violencia” que se aplicará en Ciudad Juárez y Chihuahua. Este programa contará con los ejes: Atención a los jóvenes, Reinserción social y Laboratorio de Investigación social para la Prevención (La Opción de Chihuahua, 2016).

### *Iniciativas desde la sociedad organizada*

#### **Principales organizaciones o iniciativas del sector empresarial**

- *Mesa de Seguridad y Justicia:* Inicia su funcionamiento a partir del Programa Todos Somos Juárez y cuando éste culmina se constituye en un organismo independiente, apartidista y laico creado por ciudadanos sin cargo público<sup>31</sup> en vinculación con autoridades.<sup>32</sup> Funciona me-

<sup>31</sup> Conformado por representantes de las siguientes instituciones: Barra Nacional de Abogados; Cámara Nacional de Comercio (CANACO); Cámara Nacional de la Industria de Restaurantes y Alimentos Condimentados (CANIRAC); Colegios y Barra de Abogados de Chihuahua; Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua; Comité Médico Ciudadano; Desarrollo Económico; Industria Maquiladora; Juarenses por la Paz; Jóvenes por Juárez; Observatorio Ciudadano; Plan Estratégico de Juárez; Sector Seguros; Southwestern Maquila Association; Universidad Autónoma de Ciudad Juárez (UACJ); y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad Juárez (ITESM-CCJ).

<sup>32</sup> Policía Federal, Procuraduría General de la República, Policía Estatal Única, Poder Legislativo, Fiscalía General de Chihuahua, Policía Municipal, Poder Judicial, Dirección de Asuntos Internos de Ciudad Juárez, Dirección

dianamente el trabajo por comités que tienen el propósito de atender problemáticas específicas más urgentes. Estos comités cuentan con un coordinador que es miembro de la mesa de seguridad desde la cual se convocan las reuniones de trabajo con flexibilidad para ajustar su agenda a las necesidades que se presenten en Ciudad Juárez. La mesa se constituye en un foro permanente a través del cual se monitorean los resultados en materia de seguridad y se establecen compromisos con las autoridades. Los acuerdos logrados en las plenarios son comunicados públicamente mediante ruedas de prensa (SEGOB, 2014).<sup>33</sup>

- *Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia, Chihuahua.* Surge en 2013 de la acción por parte de los empresarios del estado. Como antecedente cabe mencionar que en 2010 crearon la Comisión de Seguridad para la Competitividad donde participaban todos los organismos empresariales de Chihuahua. Se firmó un acuerdo con los candidatos a la gubernatura para crear una agenda entre ciudadanos y gobierno que contribuyera a mejorar la seguridad. Con la creación del Consejo Estatal de Seguridad Pública se impulsó la participación de la ciudadanía entre los miembros de esta Comisión de Seguridad para la Competitividad. Frente a la escasez de recursos, crearon en 2011 el Fideicomiso Para la Competitividad y Seguridad que corresponde a una sobretasa voluntaria al impuesto sobre la nómina. A partir de este fideicomiso se financiaron diversos proyectos entre ellos el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Chihuahua que nació en 2013. Entre los programas que promueve se encuentran: la línea ciudadana a la cual se pueden hacer denuncias y recibir asesoría jurídica y psicológica en caso de ser víctimas o testigos de algún delito; el programa de reinserción social (incorporación al trabajo, apoyo educativo, apoyo jurídico y apoyo psicológico) con personas que salen de prisión; también desarrollan un proyecto de prevención enfocado a la impartición de talleres y cursos de corresponsabilidad ciudadana, prevención del bullying y de prevención de violencia familiar (CCSJ, 2016).
- *Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC).* Fideicomiso coordinado por empresarios del estado de Chihuahua de carácter apartidista y sin fines de lucro. Como objetivo general busca “fungir como instrumento financiero para la realización de programas y acciones encaminadas a: 1. Apoyar la seguridad pública en el estado de Chihuahua. 2. Fomentar la participación social ciudadana en la competitividad y la seguridad ciudadana. 3. Fomentar la participación social ciudadana que coadyuve a mejorar la seguridad pública”.<sup>34</sup> Apoya el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia, el Observatorio Ciudadano de Seguridad y Justicia, la Mesa de Seguridad y Justicia y el Centro de Desarrollo Integral del Policía (Cedipol). Este último es un proyecto de coinversión entre el gobierno federal, estatal y empresarios para crear un espacio de

---

General de Tránsito Municipal de Ciudad Juárez, Supremo Tribunal de Justicia de Chihuahua, Centros Comunitarios de Chihuahua, Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Gobierno de Chihuahua, Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género, Presidencia Municipal de Ciudad Juárez, Consulado General de los Estados Unidos de Ciudad Juárez, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Aduana de Ciudad Juárez.

<sup>33</sup> La mesa de seguridad se estructura de la siguiente manera: coordinador general (con un Consejo Técnico), centros comunitarios (con representatividad de todas las ramas) y un centro de denuncia (opera en coordinación con el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana [FICOSEC]).

<sup>34</sup> Disponible en: <http://ficosec.org.s210371.gridserver.com/nosotros>

esparcimiento, desarrollo familiar y preparación física para los(as) policías y sus familias (FICO-SEC, 2016).

- *Observatorio de Prevención, Seguridad y Justicia de Chihuahua A.C.* Se constituyó en 2012, pero como antecedentes tiene el proceso iniciado en 2009 por un grupo de empresarios que, dada la situación de violencia e inseguridad vivida en el estado, busca mejores prácticas con el apoyo de consultores colombianos. Derivado de ello, realizaron el estudio “Caracterización del delito en Ciudad Juárez y Chihuahua” en el que buscaban dar a conocer un panorama general de la situación de estas dos ciudades. Con la creación en 2011 del Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad se crea una comisión mixta para diseñar y establecer los alcances de este observatorio. Con la reforma al decreto de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública, se establece que los observatorios pueden ser auxiliares.<sup>35</sup> También se conformaron: el Observatorio Ciudadano de Gobernanza y Seguridad, ubicado en Delicias;<sup>36</sup> el Observatorio Ciudadano Nuevo Casas Grandes;<sup>37</sup> el Observatorio Ciudadano Ciudad Cuauhtémoc y el Observatorio Juareense de Seguridad Pública y Seguridad Social (Observatorio Ciudadano. Prevención, Seguridad, Justicia, Chihuahua, 2016).
- *Plan estratégico, Ciudad Juárez.* Iniciativa que comenzó en 2002 a partir de una amplia convocatoria de reflexión estratégica que incluyera a diferentes actores sociales y económicos tendientes a crear una visión compartida de ciudad con miras al 2015. Entre 2002 y 2004 se desarrollaron las siguientes fases: organización del proyecto y pre-diagnóstico, diagnóstico, marco estratégico y definición de proyectos estratégicos. En el proceso de consulta denominada “la propuesta” se contó con la participación de más de 14,000 personas. Ya desde entonces se identificó la necesidad de contar con un nuevo modelo de gobernabilidad: el pacto entre administración pública, sociedad civil y sector privado que permita reconstruir el espacio de lo colectivo y reducir los niveles de inseguridad e impunidad. Se fundamentó en la idea de corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos para la planificación y la gestión pública de la ciudad. Actualmente desarrolla los proyectos: Así estamos Juárez, que es un sistema de indicadores sobre la situación de la ciudad; y la Red de Vecinos de Juárez, y Regidor Mx Juárez, proyecto mediante el cual se evalúa el trabajo del Cabildo. Algunos miembros del Plan Estratégico han colaborado con la Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez (Plan Estratégico de Juárez, 2016).

<sup>35</sup> Como objetivos, el observatorio se propone: “1. Asesorar y orientar a las autoridades sobre las acciones que se deben adoptar para prevenir y reducir los índices de criminalidad y mejorar las condiciones de convivencia; 2. Orientar la toma de decisiones por parte de las autoridades competentes y el sector civil; 3. Evaluar las intervenciones integrales que se desarrollen para reducir la incidencia delictiva, la prevención y el mejoramiento de la calidad de vida de los chihuahuenses; 4. Realizar seguimiento a las políticas, programas o proyectos dirigidos a la prevención o control de violencia; 5. Hacer seguimiento y monitoreo a los programas implementados por las instituciones gubernamentales y no gubernamentales, con el fin de evaluar su impacto y generar las recomendaciones para el mejoramiento de los mismos; 6. Generar información consolidada estratégica y periódica sobre los diferentes factores, causas e incidencia delictiva; y 7. Generar análisis que permitan identificar patrones o tipologías e indicadores sobre la situación de delincuencia, inseguridad, baja convivencia, administración y procuración de justicia.

Ver: <http://www.observatoriochihuahua.org/info/antecedentes.php>

<sup>36</sup> Disponible en: <http://www.oc-gs.org/index.html>

<sup>37</sup> Disponible en: <http://www.observatorioncg.org.mx/>

- *Comité Médico Ciudadano*. Esta agrupación surge en diciembre de 2008 tras una marcha en la que denunciaron el fracaso de las políticas de seguridad en Ciudad Juárez y el incremento de las extorsiones, secuestros y asesinatos a profesionales de la salud. Entre marzo de 2008 y el 17 de diciembre de 2010 se registraron 24 médicos secuestrados. También se calculó que el 30% de los médicos que trabajan en el sector privado eran víctimas de extorsión en su modalidad de “cobro de derechos de piso”, al menos 80 declararon haber abandonado sus consultorios y 22 se fueron a vivir a El Paso-Texas. A las distintas movilizaciones que convocaron se unieron abogados, escuelas, las cámaras de comercio, organizaciones de la industria maquiladora, los sindicatos del IMSS y del ISSTE y organizaciones sociales (Redacción-Proceso, 2010b).
- *Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C. (FECHAC)*. Fundación de empresarios que busca promover el desarrollo humano y social de los habitantes del estado mediante el financiamiento de proyectos sociales a organizaciones de la sociedad civil. Uno de los proyectos emblemáticos es “Ampliando el Desarrollo de los Niños” (ADN), impulsado inicialmente en Ciudad Juárez en 2007 y replicado en otros lugares del estado, buscó extender la jornada escolar en cuatro horas para la realización de actividades deportivas, artísticas y académicas. En esta jornada adicional además de formación integral se reciben refrigerios que complementan la alimentación diaria de niños y niñas. Se calcula que más de 7,700 niños y niñas son beneficiarios. Mediante este proyecto se busca atender el vacío en la atención de niños y niñas que son susceptibles de ser reclutados por pandillas y el crimen organizado y que no cuentan con espacios de cuidado debido a las largas jornadas laborales de sus padres (FECHAC, 2016).

### Principales medios o iniciativas de comunicación

- *Red de periodistas de Juárez*. Se crea en abril de 2011 en medio de la situación de crisis que se produce en Ciudad Juárez en el que fueron asesinados, amenazados y hostigados los(as) periodistas, particularmente los periodistas Armando Rodríguez y Luis Carlos Santiago del *Diario de Juárez*. Surge como un espacio para la capacitación permanente de periodistas, particularmente en temáticas asociadas con la aproximación a las víctimas de la violencia y en el trabajo de prevención de riesgos para los reporteros, frente a la sensación de vulnerabilidad e indefensión por parte del Estado y de los medios de comunicación. Esta red de periodistas tiene documentados los asesinatos de al menos 18 periodistas entre 2000 y 2013 (Red de Periodistas de Juárez, 2016).
- *Juárez Dialoga*. Surge en 2011 y se define como “una plataforma de comunicación independiente especializada en la sociedad civil y en la sociedad civil organizada de la región fronteriza de Ciudad Juárez. Se entiende como sociedad civil organizada, los colectivos, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Así, Juárez Dialoga busca encontrarse con las reflexiones y debates de una comunidad interesada en Ciudad Juárez por su condición de laboratorio social y cultural. Pretende ser el referente de información para quienes quieren comprender las problemáticas que vive la comunidad fronteriza de Juárez y vincular el conocimiento académico que se genera en la región con la sociedad civil organi-

zada. De esta manera, desea contribuir a la articulación de las ideas y voluntades para trabajar en red por esta ciudad” (Juárez Dialoga, 2016).

- *Diplomado en “Comunicación para la prevención de la violencia y periodismo preventivo”*. Organizado por la Facultad de Filosofía y Letras y Facultad de Ciencias políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua con apoyo de USAID, la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) y la Fiscalía General del Estado (UACH, 2016).

### Principales Organizaciones No Gubernamentales o iniciativas independientes

- *Casa Amiga-Centro de Crisis A.C.* Como antecedente, en 1993 el Grupo 8 de marzo se dedicaba al registro de notas de prensa que informaban sobre los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez en colaboración con otros activistas y colectivos. Se constituye en AC en 1999 dada la necesidad de atender y prevenir la violencia de género y en 2003 crean el primer refugio para víctimas de violencia familiar (Chávez Cano, 2009).
- *Pastoral Obrera*. Depende de la iglesia católica, particularmente del secretariado de pastoral social del consejo episcopal. En Ciudad Juárez acompañaron y documentaron los casos de violaciones a los derechos humanos a partir de 2008.
- *Red Mesa Mujeres*. Es una red integrada por 10 organizaciones de la sociedad civil que surge en 2004 la cual busca promover los derechos de las mujeres en los temas de salud, educación, desarrollo comunitario, derechos laborales, derechos humanos y la atención a mujeres en situación de vulnerabilidad. Entre sus actividades se destaca el seguimiento detallado a las Recomendaciones Internacionales para Ciudad Juárez emitidas por la CEDAW a partir de 2007. Se ha dado seguimiento al caso Campo Algodonero y de manera más reciente al Juicio Arroyo El Navajo (Mesa Mujeres de Ciudad Juárez, 2016).
- *Crecimiento Humano y Educación para la Paz, A.C.* trabaja en escuelas de Ciudad Juárez en actividades de prevención de la violencia.
- *Red por los Derechos de la Infancia*. Infancia en Ciudad Juárez se creó en el año 2000 y es un espacio que inició con 11 organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de niños y niñas. A través del trabajo colaborativo han desarrollado “programas de atención y promoción de las niñas, niños y adolescentes, proporcionando servicios de cuidado y educación infantil, formando adultos educadores, especialmente docentes, madres y padres de familia y realizando intervenciones comunitarias, además de encabezar diagnósticos e investigaciones sobre su situación”. A partir de la crisis de violencia e inseguridad, han registrado los homicidios de niños y niñas en Ciudad Juárez.
- *Centro de Asesoría y de Promoción Juvenil, CASA*.<sup>38</sup> Organización que desde un enfoque integral promueve la educación, la inserción laboral, la participación juvenil, el deporte, el arte y la cultura. Es una organización que surge de las comunidades eclesiales de base que se enfocaron en la pastoral juvenil. Realizan trabajo directamente con jóvenes con impacto en

<sup>38</sup> Véase: <http://www.casapromocionjuvenil.org/>

sus comunidades, escuelas y familias y también buscan incidir en las políticas públicas. Han sistematizado un modelo de intervención con jóvenes basado en 20 años de experiencia.<sup>39</sup> Han trabajado en materia de prevención de la violencia, particularmente en la prevención de la deserción escolar en Ciudad Juárez.<sup>40</sup>

- *Organización Popular Independiente (OPI)*. Es una organización con más de 25 años de experiencia en programas de infancia y adolescencia en Ciudad Juárez. Nace a partir del movimiento social en protesta por el incremento del precio de la tortilla a finales de los 1980 donde participaban comunidades eclesiales de base. Actualmente es conocida por impulsar la educación inicial, que a través de un grupo de promotores juveniles atiende a los niños y niñas de colonias populares priorizando el juego y la creación de espacios seguros en contextos de exclusión y violencia.
- *Salud y Bienestar Comunitario A.C.* Organización orientada a la promoción de la salud integral de las mujeres y sus familias, fomenta el derecho a la salud y la prevención de la violencia de género. Concentra su trabajo en las comunidades situadas al poniente de Ciudad Juárez, consideradas de mayor pobreza y vulnerabilidad.
- *Asamblea Popular Paso del Norte*. Surge en agosto de 2015, tras los acontecimientos de Ayoztinapa, ante el llamado de los padres y madres de desaparecidos de conformar una Asamblea Nacional Popular. Se constituye en un espacio de articulación de más de 30 organizaciones de la región fronteriza binacional, incluidos Ciudad Juárez, Valle de Juárez, Samalayuca, El Paso y Las Cruces. Articula a activistas del movimiento magisterial, de los medios libres, estudiantes y organizaciones sociales.
- *Colectivo palabras de arena*. Experiencias lectoras contra la violencia en Ciudad Juárez. Colectivo feminista que fomenta la lectura y la creación literaria en niños(as), jóvenes y mujeres. Parte de la demanda de reconocer como un derecho primordial a las actividades culturales que propicien medios para “crear entornos de una vida digna; romper los círculos asistencia-listas...y la organización comunitaria” (Baéz, Ramírez, y Ramírez, 2011, p. 21).

### Organizaciones de víctimas

- *Comité de madres y familiares con hijas desaparecidas*. Comité ubicado en Ciudad Juárez que aglutina a madres y familiares de hijas desaparecidas y asesinadas. Una de las acciones más emblemáticas de esta agrupación fue la caminata por la vida desde Ciudad Juárez hasta Chihuahua para solicitar una audiencia con el gobernador Javier Duarte. En un comunicado de prensa señalaron que “Caminamos porque la justicia no llega, nuestras hijas siguen desaparecidas, las investigaciones no avanzan y el problema del feminicidio y desaparición de mujeres sigue creciendo en nuestro estado, tan sólo en los primeros días del año se han reportado

<sup>39</sup> Véase: [https://issuu.com/rexitomarana/docs/libro\\_casa\\_imprensa](https://issuu.com/rexitomarana/docs/libro_casa_imprensa)

<sup>40</sup> Esta experiencia se encuentra sistematizada en: <http://www.prevenciondelaviolencia.org/ebook/casa/index.html#p=4>

más de diez desapariciones de jóvenes, la mayoría en la zona centro de la ciudad”(Comité de Madres y Familiares con Hijas Desaparecidas, 2013).

- *Fundación Sagrario*. Creada por Paula Flores, madre de María Sagrario González asesinada tras ser torturada y abusada sexualmente en abril de 1998. Como presidenta del comité de vecinos en Lomas de Poleo, logra gestionar la creación de un jardín de niños(as).
- *Madres y familiares unidos por nuestras hijas*. Surge en febrero de 2013 a partir de la ruptura con el Comité de Madres. Se organizan colectivamente para exigir justicia por las niñas y mujeres desaparecidas en Ciudad Juárez y exigir que en los casos de restos encontrados intervengan peritos independientes como el Equipo Argentino de Antropología Forense.
- *Justicia para nuestras hijas*. Organización que surge en 2002 en la ciudad de Chihuahua la cual tiene como propósito denunciar y buscar justicia en los casos de mujeres y niñas desaparecidas y asesinadas. Nace a partir de la revisión y seguimiento de expedientes y sus integrantes se definen como “mujeres humildes que vivimos en colonias populares de Ciudad Juárez y Chihuahua, usamos el transporte público; somos trabajadoras que percibimos menos de dos salarios mínimos; la mayoría solo estudiamos la primaria” (Justicia para Nuestras Hijas, 2016).

### Organizaciones de derechos humanos

- *Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM)*.<sup>41</sup> Es un centro de defensa de derechos humanos ubicado en el estado Chihuahua. Sus miembros participaron inicialmente en la defensa de la vivienda a través del Barzon y posteriormente debido a la violencia hacia las mujeres acompañaron casos de feminicidios y desapariciones de mujeres y niñas. A partir de 2008 comenzaron a documentar y acompañar casos de tortura y desapariciones forzadas, particularmente las ocurridas en el municipio de Cuauhtémoc donde hay más de 300 desaparecidos como hemos presentado en este informe («Centro de Derechos Humanos de las Mujeres», s. f.).
- *Centro de Derechos Humanos Paso del Norte A.C.* Es una organización no gubernamental ubicada en Ciudad Juárez especializada en casos de desapariciones forzadas y tortura desde 2001. Desde abril de 2016 promueven una campaña contra la desaparición forzada y acompañan directamente a 9 casos mediante asesoría jurídica.
- *Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos Bocoyna (COSYDDHAC)*. Organización con más de veinte años de experiencia en el trabajo de defensa de los derechos humanos particularmente en cuanto a la vida y los territorios de los pueblos y comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara se refiere (Cosyddhac, s. f.).

### Organizaciones avocadas a la regulación y reducción de daños

- *Programa Compañeros*. Es una ONG de Ciudad Juárez que trabaja en temas de prevención de VIH desde 1988, se caracteriza por ser la organización con mayor trayectoria en este ám-

<sup>41</sup> Véase: <http://cedehm.blogspot.mx/>

bito en el país y de manera más reciente en el tema de la reducción de daños. Trabajan con promotores y educadores en terreno quienes hacen un acercamiento a los usuarios de drogas inyectables, a partir del pleno respeto a sus derechos humanos, brindando kits de prevención con agujas estériles. Otro componente de la iniciativa de reducción de daños es el programa de desintoxicación que usa medicina convencional y alternativa, así como el asesoramiento y apoyo a usuarios. Como componente adicional, promueven acciones de reintegración social mediante la oferta de empleo y formación educativa.

### **Organizaciones de protección de derechos de migrantes**

- *Casa del Migrante*. Institución de la Diócesis de Ciudad Juárez que brinda servicios integrales de asistencia a migrantes en tránsito y deportados de Estados Unidos.

### **Centros de tratamientos de adicciones**

- Chihuahua cuenta con al menos 104 centros de rehabilitación de drogas y alcohol de los cuales 40 están certificados por el Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones. Los que están certificados son los siguientes:
- Proyecto Ave Fénix
- Aquiles Centro de Rehabilitación
- Un Mensaje de Dios
- IFAA
- Almas Nuevas
- CETRA Cuauhtémoc
- De la Calle a la Vida
- Unidos por un Nuevo Amanecer
- Agua Viva
- Tavad
- Cada Uno
- Agrupación Mexicana de Adictos en Recuperación AMAR Delicias
- Agrupación Mexicana de Adictos en Recuperación AMAR Chihuahua
- Agrupación Mexicana de Adictos en Recuperación AMAR Juárez
- Agrupación Mexicana de Adictos en Recuperación AMAR Menores
- CIAAR
- Hacia un Paso Mejor
- Centro Victoria Chihuahua
- El Alfarero
- Casa Hogar CRREAD Chihuahua
- Casa Hogar CRREAD Parral
- Centro Fundación Eduardo Trespalacios
- Casa Triunfo de México
- Centros de Integración Juvenil (CIJ Chihuahua, CIJ Ciudad Juárez Norte, Unidades de Tratamiento para Usuarios de Heroína Cd. Juárez, Unidad de Hospitalización Cd. Juárez)
- Grupo Juárez 2006 Centro de Rehabilitación

- Centro de Rehabilitación Proyecto Ave Fénix 2000 Mujeres
- Un Nuevo Mundo Alcohólicos y Adictos en Recuperación
- Crecavi
- Vivir para Amar y Servir
- Centro de Atención y Servicio para Adicciones
- CETA de Juárez
- Centro Victoria Mundial Hombres
- Centro Victoria Mundial Mujeres
- Centro para el Tratamiento y Manejo de las Adicciones Cuarto Paso
- Centro de Rehabilitación Volver a Vivir
- Servicios de Alcance y Atracción de Adictos
- 12 Pasos
- Centro de Rehabilitación para Adictos Proyecto Ave Fénix 2000
- Centro Integral para Adictos y Alcohólicos Recuperación
- Asociación Nacional de Alcohólicos y Adictos en Recuperación

### **Organizaciones y comités vecinales**

En Chihuahua, particularmente en la capital y en Ciudad Juárez, hay una amplia diversidad de espacios de participación vecinal entre los que se cuentan los consejos de participación ciudadana, los consejos de desarrollo municipal y los comités vecinales. Sobre estos últimos se calculan 510 consejos activos en la ciudad de Chihuahua (Ayuntamiento de Chihuahua, 2014) y 1500 en Ciudad Juárez, según la directora general de Desarrollo Social de esa ciudad («Conforman comités vecinales en varias colonias», 2014).

## **Resiliencia ciudadana**

### *Movimientos sociales contra la militarización y la violencia*

El movimiento social contra la militarización y la inseguridad en Ciudad Juárez, como otros movimientos sociales, no es un actor empírico unificado (Melucci, 1991). Por el contrario, encontramos una amplia diversidad de colectivos, organizaciones y personas que buscaron hacer algo frente a la crisis de violencia e inseguridad que se vivió durante la mal llamada “guerra contra el narco”. Lejos de ser un movimiento con valores, intenciones y fines unificados, estuvo conformado por un “sistema de acción multipolar” (Melucci 1991) en el que actuaron diferentes marcos de interpretación en torno a: las causas de la violencia, la decisión de colaborar u oponerse a la acción del Estado, la demanda de militarizar o desmilitarizar la seguridad pública y la relación con el contexto local, nacional e internacional. Además, hubo diversos repertorios de acción que evidenciaron las distintas trayectorias y las prácticas políticas en su interior. Este sistema de acción multipolar se refiere no sólo a los elementos cognoscitivos sino afectivos y relacionales que moldearon los límites y las posibilidades del accionar de los actores sociales involucrados.

Siguiendo el trabajo de Díaz (Díaz, s. f.), podemos entender este sistema de acción multipolar a partir de su clasificación en tres grandes bloques teniendo en cuenta las diferencias en su ideología, sus estrategias y sus demandas. El primero de ellos corresponde a los grupos de la izquierda plural universitaria aglutinada en el Comité Universitario de Izquierda, compuesto por zapatistas, anarquistas y socialistas, quienes una vez anunciada la implementación del Operativo Conjunto Chihuahua señalaron que esto representaba un pretexto para reprimir a los movimientos sociales e intimidar a la población. Cabe mencionar que antes de la llegada de los militares a la ciudad, este bloque se venía coordinando con el Frente Nacional Contra la Represión (FNCR), relanzado el 2 de octubre de 2007 y constituido originalmente en 1979 como respuesta a la “Guerra Sucia” de aquel momento. Cuando entra en funcionamiento el Operativo Conjunto Chihuahua, se articulan con militantes de izquierda provenientes de las guerrillas y del movimiento estudiantil de 1968 para crear el FNCR Juárez.

Dada la magnitud de la presencia de los militares en la ciudad y de la intimidación de la que fue objeto desde las primeras movilizaciones, este primer núcleo de activistas construyó alianzas con otros grupos que habían participado en el movimiento en contra de la privatización del petróleo, académicos, periodistas de izquierda y artistas urbanos. Este grupo tuvo una importante presencia en las calles mediante la realización de marchas, plantones, foros y las *Kaminatas contra la Muerte*. En la mayoría de sus reuniones utilizaron el método asambleario y se realizaron en espacios públicos. Entre las primeras acciones realizadas se destaca la “marcha contra la militarización, la represión, por la paz y el respeto a los derechos humanos” efectuada el 23 de agosto de 2008, misma en la que participó Rosario Ibarra, para lanzar oficialmente el FNCR Juárez y contó con la asistencia de más de 200 personas. Desde entonces, este grupo se dedicó a documentar el incremento inusitado de extorsiones, cateos, detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas, feminicidios, ejecuciones y el incremento de la criminalización de jóvenes, activistas y defensores de derechos humanos. Además, comenzaron a experimentar en carne propia la represión que denunciaron se desataría hacia los movimientos sociales.

En el segundo bloque, encontramos a las organizaciones no gubernamentales y de derechos humanos ligadas a las comunidades eclesiales de base que tuvieron un fuerte impulso en la ciudad durante la década de los 1980. Este grupo tenía como antecedente inmediato la conformación del Consejo Ciudadano por el Desarrollo Social creado en 2001 cuyo propósito fue generar un espacio articulador para las organizaciones de la sociedad civil. Este consejo surge de la necesidad de incidir en las políticas sociales partiendo del conocimiento acumulado dada su larga trayectoria en intervención social y comunitaria que pudiera aportar al diseño e implementación de políticas sociales más integrales frente a las acciones desarticuladas que desde hace décadas se implementan en la materia. Este grupo impulsó la realización de diagnósticos que son referencia obligada, como el texto “*La realidad social de Ciudad Juárez*”, coordinado por Clara Jusidman, que se propuso dimensionar las prioridades en materia de políticas sociales. Este diagnóstico se complementó con el trabajo en mesas temáticas, cuyas prioridades se recogieron en la “*Agenda social 2007-2010*” con el propósito de llegar de manera más directa a los tomadores de decisión. Aunque todo este trabajo colectivo no tuvo la incidencia política esperada, se sentaron las bases para la acción colectiva por parte de las organizaciones de la sociedad civil durante la crisis de violencia e inseguridad que se agudizó en 2008.

Teniendo en cuenta la centralidad que la incidencia en la aplicación de las políticas públicas ocupaba entre sus intereses, al estallar la crisis plantearon como alternativa el diálogo con las instituciones. Sin embargo, cuando se militariza la seguridad pública, dieron cuenta sistemáticamente de las violaciones a los derechos humanos y participaron activamente en las marchas y acciones convocadas por parte de los activistas sociales. A medida que fue avanzando el proceso de militarización de la ciudad, el discurso de la mediación y el diálogo con las autoridades se hizo cada vez menos viable. Circunstancia que no mejoró con la aplicación del programa Todos Somos Juárez, pues no todos fueron tomados en cuenta en dicho proceso. Uno de los acontecimientos en donde tuvieron que posicionarse para presionar a las autoridades fue el asesinato del Dr. Manuel Arroyo el 29 de mayo de 2009. A partir de entonces, se debatió al interior de las organizaciones si la movilización era para demandar la paz, desmilitarizar la ciudad o bien para desmentir la versión del gobierno que señalaba constantemente que se trataba de una guerra contra el narco, debate que se mantuvo durante todo el proceso de movilizaciones. Este segundo bloque actuó como un grupo de articulación con el movimiento social y de éste con organizaciones académicas, empresariales y de derechos humanos locales, nacionales e internacionales a través de lo que se denominó la Asamblea Ciudadana Juareense. Gracias a esta plataforma fue posible organizar grandes eventos nacionales como el Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP) y la firma del Pacto Ciudadano en el marco de la Caravana del Consuelo, de la Esperanza y de la Paz encabezada por Javier Sicilia y más de 250 organizaciones de todo el país.

Por último, el tercer bloque estuvo compuesto por empresarios, agrupaciones profesionales, scouts y algunos sectores de la iglesia católica que se articularon en torno a Juarenses por la Paz. Entre las organizaciones que participaron destacan la Asociación de Maquiladoras, el Observatorio Ciudadano y la Asociación de Médicos. Estas organizaciones surgieron en respuesta al incremento de las extorsiones y los secuestros que por primera vez comenzó a afectarles directamente, pidiendo en principio la presencia de las fuerzas militares en la ciudad ante la impunidad, la incapacidad y la complicidad de los policías.

Al inicio, entre este bloque de organizaciones predominó la confianza en el ejército como instancia idónea para revertir la inseguridad y la violencia en la ciudad; sin embargo, fueron observando que su presencia no arrojaba los resultados esperados y en algunos casos pudieron constatar el incremento a las violaciones de los derechos humanos que su presencia generó. A medida que fue creciendo el malestar por la presencia del ejército, fueron modificando su discurso como sucedió con el lanzamiento de la campaña “Ya basta” que se difundió a través de la televisión, los periódicos locales y las redes sociales. Mediante el uso de la ironía, emprendieron una campaña dirigida a las autoridades que transmitía mensajes como: “Ciudad Juárez, la más violenta del mundo ¿Qué otro record estableceremos hoy?”, “En Juárez la justicia está bien ciega”, “impunidad 1. Falta de castigo 2. Estado natural para quien comete un delito en Juárez”, “Señores soldados: ¿qué les han parecido sus vacaciones con todos los gastos pagados?”. Posterior a esta campaña convocaron a la marcha “Solución para Juárez” el 6 de diciembre de 2009 en donde solicitaron, entre otras cosas, la presencia del presidente de la República, la cual no tuvo los resultados esperados.

Tras la masacre en Villas de Salvarcar y las desafortunadas declaraciones por parte de Calderón, se produjo una fuerte indignación de los distintos sectores que se encontraban movilizados

en la ciudad y se generaron presiones para que se produjera un cambio de estrategia en materia de seguridad pública que desembocó en la aplicación del Programa Todos Somos Juárez.

*Iniciativas que dividen y norman el espacio público como la creación de comités de vigilancia y autodefensa, calles, barrios o ciudades privadas, construcción de bardas y alambrados*

El sentimiento de miedo experimentado durante la mayor crisis de violencia e inseguridad en el estado, particularmente en las ciudades de Chihuahua y Juárez, agudizó el vaciamiento de la vida pública, expresada en los toques de queda auto-aplicados, en el abandono de miles de viviendas, en el temor a los espacios públicos y en el trastocamiento de la vida nocturna. Entre 2008 y 2012, las prácticas de amurallamiento se intensificaron modificando la vida cotidiana con la masiva presencia de cercas, calles cerradas, barreras, cámaras y casetas de vigilancia que convirtieron a las ciudades en urbes sitiadas y fragmentadas en una multiplicidad de guetos que acentuaron el encierro como manera de protección.

En Ciudad Juárez se calculan cerca de 189 calles o fraccionamientos cerrados con permiso y 75 no aprobados; mientras que en la ciudad de Chihuahua se han otorgado al menos 300 permisos. Estas medidas han generado conflictos vecinales porque no todos se encuentran de acuerdo con ellas, además de las afectaciones a la libre circulación que generan. Por esta razón, en Ciudad Juárez el Cabildo aprobó el 18 de junio de 2015 el retiro de las rejas, particularmente en los fraccionamientos Puerta del Sol y Paseo Virreyes.

*Iniciativas que norman y regulan la movilidad como formación de caravanas y controles de entrada en zonas urbanas*

Cada año —particularmente en el mes de diciembre— se realizan operativos para recibir a los miles de mexicanos que vienen a México a pasar las fiestas con sus familiares. Una de las rutas de estas caravanas es la que cruza por Ciudad Juárez y de allí a Durango, Zacatecas, Querétaro e Hidalgo. El Programa Paisano del Instituto Nacional de Migración es la instancia encargada de coordinar los operativos con Grupo Beta, Policía Federal y los Ángeles Verdes de la Secretaría de Turismo, que se encargan de acompañar las caravanas para evitar robos, secuestros, extorsiones y asesinatos. El Programa se encarga además de ofrecer puntos de descanso durante los trayectos en donde se brindan alimentos.

## Recomendaciones de Política Pública

### **Atención a las regiones conflictivas fuera de las zonas metropolitanas:**

Las cifras y la información disponible parecen mostrar el recrudecimiento de eventos violentos fuera de las ciudades. Este es el caso de lo ocurrido en zonas rurales como la Sierra Madre Occidental, particularmente en Guadalupe y Calvo y Badiraguato, y el Valle de Juárez. Los municipios en estas zonas cuentan con menores capacidades institucionales para responder frente a la violencia y casi no existen estrategias de afrontamiento por parte de la sociedad civil, los movimientos sociales y los empresarios. Aunque se está solicitando apoyo de las fuerzas militares para atender estos casos, también

se están incrementando las violaciones a los derechos humanos, el reclutamiento forzado de jóvenes y los desplazamientos forzados por lo que tiene que revisarse la actuación militar en estos contextos.

### **Juicio y castigo a los responsables de las violaciones a los Derechos Humanos:**

Prevalece casi una total impunidad frente a las violaciones a los derechos humanos producidas en todo el estado. En este sentido, se sugiere modificar el fuero militar en el país de acuerdo con los estándares internacionales en la materia. Si bien se han realizado importantes modificaciones de esta figura que permite que algunos de los casos de violaciones a los derechos humanos sean castigados en el fuero civil, “la jurisdicción militar no es el fuero competente para investigar y, en su caso, juzgar y sancionar a los autores de violaciones a derechos humanos, aun cuando el sujeto activo y el pasivo (el victimario y la víctima) sean militares” (SIPAZ, 2015).

### **Reducción del uso de la prisión preventiva:**

Si bien el estado de Chihuahua es pionero en la aplicación de las reformas al sistema de justicia que se están aplicando en todo el país, el incremento de facultades a jueces y ministerios públicos para la prisión preventiva representa un serio retroceso en la garantía a los derechos humanos, particularmente al debido proceso. A través de las distintas figuras que favorecen la prisión preventiva se genera una serie de incentivos para las detenciones arbitrarias, torturas y fabricación de delitos que usan entre sus principales víctimas a usuarios de drogas, trabajadoras sexuales y jóvenes de sectores populares. Asimismo, se contribuye al colapso de las instituciones penitenciarias, las cuales lejos de promover la reintegración social la dificultan.

### **Programas de prevención:**

- a. Mayor transparencia por parte de la entidad y los municipios sobre la forma en que se distribuirán los recursos otorgados por la federación.
- b. Los proyectos seleccionados a nivel municipal deberán atender a la prevención de la violencia considerando la evidencia acumulada sobre el tema. Esto implica la revisión de las buenas prácticas en la materia, así como de las intervenciones con evidencia en la reducción de los factores de riesgo.
- c. Hacer un estudio detallado sobre los factores de riesgo que interceden en las comunidades seleccionadas para elegir las intervenciones a partir de estos.
- d. Sistematización y evaluación de las intervenciones realizadas con la población objetivo.
- e. Priorizar de manera más rigurosa a la población beneficiaria. En el caso de los jóvenes, focalizar la atención ente quienes ya han cometido algún delito menor y entre quienes corren el riesgo potencial de hacerlo.
- f. Aprovechar la experiencia acumulada de las organizaciones sociales con trayectoria para impulsar los programas en prevención de la violencia y promover la implementación de mejoras en los modelos de intervención social.
- g. Crear un banco de proyectos que pueda ser replicable tanto en los municipios del estado como en otros del país.

## **Mejorar los registros estadísticos de la incidencia delictiva y las violaciones de derechos humanos a escala municipal y estatal con énfasis en los municipios fuera de las zonas metropolitanas**

### *Implicaciones de lo sucedido en Chihuahua para la cultura de paz*

Una propuesta para la construcción de paz desde lo local debe partir desde el reconocimiento de que “la fuerza militar no puede resolver los problemas globales de la violencia y la injusticia” (Adams, 2014: 231). Afirmación que parece sostenerse a partir de la revisión de lo sucedido en Chihuahua donde lejos de mejorar la situación mediante la intervención militar ésta tuvo un resultado adverso al incrementar los acontecimientos violentos, minar la confianza de las personas en las instituciones y romper los vínculos sociales.

Ahora bien, ¿qué se entiende por paz en un contexto donde no hay consenso de que lo sucedido sea propiamente una “guerra”? ¿Cómo nombrar a la violencia causada por la presencia de conflictos entre organizaciones del crimen organizado transnacional y por las políticas de seguridad de confrontación directa a estas instituciones? ¿Cuál es la diferencia o cómo se complementa la seguridad humana con la cultura de paz y de esta última con la prevención? ¿Cuál es el papel de las organizaciones sociales, empresariales y los movimientos sociales en la construcción de una cultura de paz? ¿Qué tipo de cultura de paz puede construirse si no hay acceso a la justicia y la corrupción y la impunidad prevalecen? ¿Cómo lograr el respeto a los derechos humanos cuando estos terribles crímenes no son condenados y juzgados? ¿Cómo puede promoverse la igualdad entre mujeres y hombres cuando la violencia a las mujeres en todas sus formas sigue ocurriendo, así como sus expresiones más extremas como la trata de personas, la desaparición y los feminicidios? ¿Cómo garantizar el desarrollo económico y social sostenible con un modelo de industria maquiladora que refuerza la precariedad de los(as) trabajadores(as)? ¿Cómo promover una cultura de paz en la escuela cuando hay un alto déficit, particularmente en los niveles medio-superior y superior? ¿Cómo garantizar la participación democrática cuando prevalece el clientelismo y el descrédito de las instituciones? ¿Cómo garantizar la comunicación participativa y la libre circulación de la información y el conocimiento cuando son censurados, acosados, amenazados, asesinados y desaparecidos los y las periodistas?

Con más preguntas que respuestas frente a estas interrogantes, me parece necesario destacar que si bien es obligación del Estado promover una cultura de paz fundamentada en el “respeto a la vida, la libertad, la justicia, la solidaridad, la tolerancia, los derechos humanos y la igualdad entre mujeres y hombres” (UNESCO 1989), en Chihuahua se produjo una serie importante de iniciativas promovidas desde las organizaciones no gubernamentales, los colectivos independientes, el movimiento social y las organizaciones empresariales que buscaron a partir de una amplia diversidad de acciones y estrategias hacer algo frente a la violencia de las cuales dimos cuenta en el apartado anterior.

Sin estas iniciativas no hubiese sido posible el cambio de estrategia en materia de seguridad pública a partir de los tristes acontecimientos de Villas de Salvacar, ni se habrían desarrollado formas alternativas de vinculación entre Estado y Sociedad como ocurrió con la mesa de seguridad de Ciudad Juárez, ni los(as) jóvenes habrían tenido el protagonismo que tuvieron para manifestarse en

contra de la violencia a partir del activismo, el arte y la cultura. Cuando pienso en estas alternativas como una manera de promover una cultura de paz, no lo hago desde un lugar desde el que la paz es idealizada, sino que se constituye en una serie de resistencias comunitarias, parciales e inacabadas y siempre perfectibles pero desde las cuales es posible pensar creativamente en salidas frente a la inseguridad y la violencia.

A continuación, presentamos brevemente algunas de estas iniciativas, enfatizando en las potencialidades que contribuyan a construir desde una cultura de paz entendida como el “conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida” (ONU1999)” la cual puede fomentarse a partir de al menos 8 áreas: 1. Una cultura de paz por medio de la educación, 2. El desarrollo económico y social sostenible, 3. El respeto a los derechos humanos 4. La igualdad entre mujeres y hombres, 5. La participación democrática, 6. La comprensión, la tolerancia y la solidaridad, 7. La comunicación participativa y la libre circulación de información y conocimientos y 8. La paz y seguridad internacionales (con prioridad en el desarme)” (Adams, 2014: 232).

- Mesa de Seguridad y Justicia: Se constituye en un espacio de interacción entre la sociedad civil y los gobiernos en sus tres niveles que tiene como propósito diseñar e implementar una agenda común en temas de seguridad y justicia. La experiencia de la mesa de seguridad en Ciudad Juárez, creada en 2010, ha servido como inspiración para la conformación de mesas de seguridad en otros estados y municipios del país, que conforman la Red Nacional de Mesas de Seguridad y Justicia que en la actualidad se integra por 17 municipios en 9 entidades federativas. Es una experiencia en materia de seguridad donde hay participación ciudadana, la cual resulta novedosa en el ámbito de la Seguridad Pública (Hevia e Insunza, 2010). Como objetivos, son instancias de participación e interacción en los cuales se produce información sobre los delitos de mayor impacto, se elaboran diagnósticos, se proponen acciones para la prevención y contención de la inseguridad y se hace seguimiento a los acuerdos alcanzados entre autoridades y ciudadanos. Son espacios de participación y aprendizajes mutuos. Esta iniciativa estuvo liderada en buena medida por los empresarios y Organizaciones No Gubernamentales de Ciudad Juárez. Las mesas de Seguridad y Justicia han surgido como una alternativa frente al agotamiento de las políticas tradicionales en materia de seguridad pública y por la falta de legitimidad y confianza en las autoridades.
- Iniciativas de las Organizaciones de la Sociedad Civil para prevenir la violencia, particularmente con niños y jóvenes. Ciudad Juárez cuenta con organizaciones de la sociedad civil con una amplia experiencia en intervenciones comunitarias con niños, niñas y jóvenes. Estas organizaciones realizaron diagnósticos sobre la situación de la ciudad, diseñaron una agenda social (2007-2013) y generaron estrategias de articulación como la Red por los Derechos de la Infancia que vincula a 28 organizaciones; pero estas no han sido incorporadas por el gobierno local ni federal. Se destaca el accionar del Centro de Asesoría y de Promoción Juvenil (CASA), organización que desde un enfoque integral promueve la educación, la inserción laboral, la participación juvenil, el deporte, el arte y la cultura. También la iniciativa de ludotecas móviles promovida por la Organización Popular Independiente (OPI), conocida por impulsar la educación inicial, que a través de un grupo de promotores juveniles atiende a los niños y niñas de colonias populares priorizando el juego y la creación de espacios seguros.

Además de las organizaciones sociales, la ciudad cuenta con una amplia diversidad de colectivos independientes que impulsan el acceso al arte y la cultura, a través de la promoción de la lectura, el teatro, el muralismo, el comic, etc. con niños, niñas y jóvenes. Se requiere de la sistematización de estas experiencias para conocer los aprendizajes por parte de las organizaciones de base que puedan contribuir a mejorar las propuestas de política pública.

## Bibliografía

- ALVARADO, A. (2014), *Violencia juvenil y acceso a la justicia* (Vols. 1–2). México D.F. El Colegio de Mexico AC.
- AMNISTÍA Internacional (2012), *México: Culpables conocidos, víctimas ignoradas. Tortura y maltrato en México*, Londres. Recuperado a partir de: <https://www.amnesty.org/es/documents/AMR41/063/2012/es/>
- AMNISTÍA Internacional (2013), *Enfrentarse a una pesadilla. La desaparición de personas en México* (No. 25), México D.F. Amnistía Internacional. Recuperado a partir de: [http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2015/04/Enfrentarse\\_a\\_una\\_pesadilla\\_La-desaparici%C3%B3n-de-personas\\_en\\_M%C3%A9xico.pdf](http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2015/04/Enfrentarse_a_una_pesadilla_La-desaparici%C3%B3n-de-personas_en_M%C3%A9xico.pdf)
- AMNISTÍA Internacional (2014), *Fuera de control. Tortura y otros malos tratos en México*, Londres, Amnistía Internacional. Recuperado a partir de: [http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/09/INFORME\\_TORTURA\\_AIM.pdf](http://amnistia.org.mx/nuevo/wp-content/uploads/2014/09/INFORME_TORTURA_AIM.pdf)
- AMNISTÍA Internacional (2016), “*Un trato de indolencia*” *La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*, Londres. Recuperado a partir de: <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/3150/2016/es/>
- AMPUDIA, L. (2009), “Empleo y estructura económica en el contexto de la crisis en Ciudad Juárez: las amenazas de la pobreza y la violencia”, en: L. Barraza (Ed.), *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*, Ciudad Juárez, Chih. CONAVIM-SEGOB, pp. 12-56.
- ÁVILA, J. (2014, agosto 12), “¿Daños Colaterales?”, *El Diario de Juárez*, Ciudad Juárez, Chih. Recuperado a partir de: [http://diario.mx/Opinion/2014-08-11\\_caacbd9/\\_danos-colaterales/?/](http://diario.mx/Opinion/2014-08-11_caacbd9/_danos-colaterales/?/)
- AYUNTAMIENTO de Chihuahua (2014), *Reiteran Compromiso con la Ciudadanía 67 Comités Vecinales*, Chihuahua, Ayuntamiento de Chihuahua. Recuperado a partir de: <http://municipiochihuahua.gob.mx/Gobierno/Noticia/4570>
- BAÉZ, S., Ramírez, A. L., y Ramírez, I. (2011), *Sueño de palabras en la estepa. Experiencias lectoras contra la violencia en Ciudad Juárez (2001-2010)*, México D.F. Ediciones Eón.
- CABALLERO, J. A., Meneses Reyes, R. M., Quintana, M., Rendón, E., y Salgado, J. (2012), *Indicadores de prevención social de la violencia y la delincuencia. Documento conceptual, desarrollo metodológico e informe de campo*, Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. Recuperado a partir de: <http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/131312/>

- Indicadores%20de%20prevenci%C3%B3n%20social%20de%20la%20violencia%20y%20la%20delincuencia.?version=1.2&t=1366679423000
- CAMACHO, E., y González, I. (2012, abril 4), “Coparmex: cierran 160 mil empresas por inseguridad”, *El Universal*. Recuperado a partir de: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/839765.html>
- CAMACHO, F. (2011, septiembre 5), “Éxodo en el Valle de Juárez por la violencia”, *La Jornada*, p. 14.
- CANO, L. C. (2014, febrero 10), “Baja flujo de migrantes que cruzan por Chihuahua a EU”, *El financiero*. Recuperado a partir de: <http://www.elfinanciero.com.mx/politica/baja-flujo-de-migrantes-que-cruzan-por-chihuahua-a-eu.html>
- CÁRDENAS, L. (2014a, junio), “Extorsión, secuestro y amenazas. Nuevas razones para pedir asilo”, *Nexos*. Recuperado a partir de: <http://www.nexos.com.mx/?p=21303>
- CÁRDENAS, L. (2014b, junio 27), “Controlling violence, not drugs, becomes key strategy in Juárez”, *El Paso*. Recuperado a partir de: <http://newspapertree.com/articles/2014/06/27/controlling-violence-not-drugs-becomes-key-strategy-in-juarez>
- CCSJ (2016), Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia, Chihuahua. Recuperado 30 de marzo de 2016, a partir de <http://ccsj.org.mx/>
- CDHDF (2014), *Drogas y derechos Humanos en la Ciudad de México 2012-2013*, México D.F. CDHDF, CUPIHD, OSF. Recuperado a partir de: [http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/informe\\_drogas.pdf](http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/informe_drogas.pdf)
- CEDH (2015), *Recomendación No.2/2015*, Chihuahua, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua. Recuperado a partir de: <http://www.cedhchihuahua.org.mx/portal/Recomendaciones/2015/rec-2.pdf>
- CEDHEM, COSYDDHAC, y CDH Paso del Norte (2012), *Informe sobre el estado de Chihuahua en México para el Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas*. Chihuahua, Chih. Recuperado a partir de: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CAT\\_NGO\\_MEX\\_12964\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_NGO_MEX_12964_S.pdf)
- CEDHEM, et al. (2014), *La Violación de los derechos humanos de las mujeres transgénero que se dedican al trabajo sexual en Chihuahua, México quienes han sido víctimas de tratos crueles, inhumanos y degradantes y se les ha vulnerado su derecho a la integridad y seguridad personal. Informe para el Relator Especial de la ONU sobre tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes*. Chihuahua. Recuperado a partir de: [http://www.letraeseddh.com/info\\_mujtrans\\_chih.pdf](http://www.letraeseddh.com/info_mujtrans_chih.pdf)
- CEDHEM, y Justicia para Nuestras Hijas (2010), *Información para el pacto de derechos políticos y sociales sobre feminicidio y desapariciones en Ciudad Juárez y Chihuahua y sobre violaciones a derechos humanos de las mujeres en el contexto de militarización y narco-violencia*, Chihuahua, Chih. Recuperado a partir de: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CCPR\\_NGO\\_MEX\\_98\\_9656\\_E.doc](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/MEX/INT_CCPR_NGO_MEX_98_9656_E.doc)
- CENTRO de Derechos Humanos de las Mujeres (s. f.) Recuperado a partir de: <http://cedehm.blogspot.mx/>

- CENTRO de Derechos Humanos Paso del Norte (2016) Recuperado a partir de: <http://cdhpasode-lnorte.blogspot.mx/>
- CHABAT, J. (2010), “La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor”, en: *Seguridad nacional y seguridad interior* (Vol. XV), México, D.F. El Colegio de México, pp. 21-40.
- CHAPA, L., y Ley, S. (2015), *Prevención del delito en México ¿Cuáles son las prioridades?*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México D.F. Recuperado a partir de: [http://mexicoevalua.org/wpcontent/uploads/2015/06/Prevencion\\_del\\_delito\\_en\\_Mexico.pdf](http://mexicoevalua.org/wpcontent/uploads/2015/06/Prevencion_del_delito_en_Mexico.pdf)
- CHÁVEZ Cano, E. (2009), “Pensamiento|Contenido”. Recuperado a partir de <http://www.casaamiga.org.mx/index.php/Contenido/pensamiento.html>
- CIDH (2009, noviembre 16), “Caso González y otras («campo algodoner») Vs. México. Sentencia del 16 de noviembre de 2009”. Recuperado a partir de: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)
- CIDH (2013), *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA , p. 287, Washigton, D.C. Recuperado a partir de: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>
- CIDH (2015, octubre 2), “Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México”, Anexo al comunicado de prensa. Recuperado a partir de: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/112A.asp>
- CMDPDH (2014), *Desplazamiento Interno Forzado en México*, México D.F. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. Recuperado a partir de: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-desplazamiento-web.pdf>
- CNDH (2001), *Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*, p. 1200, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recuperado a partir de: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001\\_Desapariciones70y80.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pdf)
- CNDH (2016), *Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México*, p. 244, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado a partir de: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016\\_IE\\_Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016_IE_Desplazados.pdf)
- COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos (2016), *Situación de Derechos Humanos en México (documentos oficiales)*, p. 242, Washigton, D.C. OEA. Recuperado a partir de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>
- COMITÉ de Madres y Familiares con Hijas Desaparecidas (2013, enero 31). Madres de desaparecidas requieren al Gobierno de Chihuahua en audiencia pública”, *Los Angeles Press*. Recuperado a partir de: <http://www.losangelespress.org/madres-de-desaparecidas-requieren-al-gobierno-de-chihuahua-en-audiencia-publica/>
- CONSEJO Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. (2013), “Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo”. Recuperado a partir de : <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>

- CORDOVA, C. (2015, julio 2), “México: empresarios chinos intertirán en Mina en Ureque, Chihuahua”, *El financiero*, Ciudad Juárez, Chih. Recuperado a partir de: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/empresarios-chinos-invertiran-en-mina-en-ureque-chihuahua.html>
- COSYDDHAC (s. f.), “Misión, visión y objetivos institucionales y estratégicos”. Recuperado a partir de: <http://www.cosyddhac.com/index.php?IDDT=2&OPT2=-1&NIVEL1=>
- DE la redacción (1999, diciembre 4), “El «kosovo» juareense: un espectáculo para los medios”, *Proceso*. Recuperado a partir de: <http://www.proceso.com.mx/182083/el-kosovo-juareense-un-espectaculo-para-los-medios>
- DELL, M. (2014), *Trafficking Networks and the Mexican Drug War*, Harvard. Recuperado a partir de: [http://scholar.harvard.edu/files/dell/files/121113draft\\_0.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/dell/files/121113draft_0.pdf)
- DÍAZ, L. (s. f.), *Breve análisis de la relación Estado-movimiento social en contextos de extrema violencia: Ciudad Juárez durante el periodo de militarización*. Recuperado a partir de: [https://www.academia.edu/9163039/Breve\\_an%C3%A1lisis\\_de\\_la\\_relaci%C3%B3n\\_Estado-movimiento\\_social\\_en\\_contextos\\_de\\_extrema\\_violencia\\_Ciudad\\_Ju%C3%A1rez\\_durante\\_el\\_periodo\\_de\\_militarizaci%C3%B3n](https://www.academia.edu/9163039/Breve_an%C3%A1lisis_de_la_relaci%C3%B3n_Estado-movimiento_social_en_contextos_de_extrema_violencia_Ciudad_Ju%C3%A1rez_durante_el_periodo_de_militarizaci%C3%B3n)
- DROMÓMANOS, CIDE, y Vice News (2016, mayo 16), “Así expulsa el crimen organizado a los raramuris de sus territorios en México”, *Vice News*. Recuperado a partir de: <https://news.vice.com/es/article/asi-expulsa-crimen-organizado-raramuris-territorios-mexico>
- DURÁN-MARTINEZ, A. (2015), “To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition, and Drug Violence”, *Journal of Conflict Resolution*, (59), p. 1348-1376. Recuperado a partir de: <http://doi.org/10.1177/0022002715587047>
- EFE (2010, febrero 2), “Calderón condena «cobarde» asesinato de 16 jóvenes en Ciudad Juárez”, *ABC.es*, Madrid. Recuperado a partir de: <http://agencias.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=257609>
- ENCISO, F. (2010), “Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico”, en: Alvarado, Arturo, *Seguridad nacional y seguridad interior*, México, El Colegio de México, pp. 61-104.
- ESCALANTE, F. (2011, enero 3), “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*. Recuperado a partir de: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=1943189>
- FECHAC (2016, abril 2), “¿Qué es Fechac?”, Fundación del Empresariado Chihuahuense, A.C. Recuperado a partir de: <http://www.fechac.org/web/fechac.php>
- FICOSEC (2016). Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana. Recuperado a partir de: <http://ficosec.org.s210371.gridserver.com/>
- FISCALÍA General del Estado de Chihuahua (2016). Recuperado a partir de: <http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/>
- FUENTES, C. (2015), “El impacto de las viviendas deshabitadas en el incremento de delitos (robo a casa habitación y homicidios) en Ciudad Juárez, Chihuahua, 2010”, *Revista Frontera Norte*, 27(54), p. 171-196.

- GUERRERO, E. (2010, noviembre), “Cómo reducir la violencia en México”, *Nexos*. Recuperado a partir de: <http://www.nexos.com.mx/?p=13997>
- HERNÁNDEZ, A. P. (2011), *Legislación de drogas y situación carcelaria en México*, WOLA. Recuperado a partir de: [http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/Spanish/Sistemas\\_Sobrecargados-mexico-3.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/Spanish/Sistemas_Sobrecargados-mexico-3.pdf)
- HERNÁNDEZ Navarro, L. (2012, noviembre 13), “La astucia del diablo y los afectados ambientales”, *La Jornada*. México D.F. Recuperado a partir de: <http://www.jornada.unam.mx/2012/11/13/opinion/021a1pol>
- HERRERA, L. (2016, abril 14), “El Reino del cobro de Piso”, *Reporte Indigo*. Recuperado a partir de: <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/el-reino-del-cobro-de-piso>
- HUMAN RIGHTS Watch (2011), *Ni seguridad, ni derechos. Ejecuciones, desapariciones y tortura en la «guerra contra el narcotráfico» de México*, Human Rights Watch Estados Unidos de América. Recuperado a partir de: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebcover.pdf>
- INEGI (2015, septiembre 30), “Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2015”, Boletín de prensa No. 395/15, INEGI. Recuperado a partir de: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_09\\_7.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf)
- INM (2015), *Menores migrantes en México. Extranjeros presentados ante las autoridades migratorias y mexicanos devueltos por Estados Unidos*, Instituto Nacional de Migración. Recuperado a partir de: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2510/1/images/Menores%20migrantes%20en%20M%C3%83%C2%A9xico%20extranjeros%20presentados%20ante%20las%20autoridades%20migratorias%20y%20mexicanos%20devueltos%20por%20Estados%20Unidos\(1\).pdf](http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2510/1/images/Menores%20migrantes%20en%20M%C3%83%C2%A9xico%20extranjeros%20presentados%20ante%20las%20autoridades%20migratorias%20y%20mexicanos%20devueltos%20por%20Estados%20Unidos(1).pdf)
- INTERNATIONAL Crisis Group (2015), *Ciudad Juárez: ¿Transitando del abismo a la redención?* (No. 54), p. 39. Bruselas: International Crisis Group. Recuperado a partir de: [http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/mexico/054-back-from-the-brink-saving-ciudad-juarez.aspx?alt\\_lang=es](http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/mexico/054-back-from-the-brink-saving-ciudad-juarez.aspx?alt_lang=es)
- JUAREZ Dialoga (2016), “Quiénes somos”. Recuperado a partir de: <http://juarezdialoga.org/quienes-somos/>
- JUSTICIA para Nuestras Hijas (2016), *Justicia Para Nuestras Hijas | Wix.com*. Recuperado a partir de: <http://justiciaphijas.wix.com/justicia-para-nuestras-hijas-desaparecidas>
- LA Crónica de Chihuahua (2011, septiembre), “Chihuahua, primer lugar nacional en extorsiones”, *La Crónica de Chihuahua*. Chihuahua. Recuperado a partir de: <http://www.cronicadechihuahua.com/Chihuahua-primer-lugar-nacional-en,5079.html>
- LA Opción de Chihuahua (2016, marzo 4), “Implementarán programa para prevención de violencia”, *La Opción de Chihuahua*. Chihuahua. Recuperado a partir de: <http://laopcion.com.mx/noticia/127369>

- LAREDNOTICIAS.COM (2014, enero 10), “Conforman comités vecinales en varias colonias”, *Larednoticias.com*, Ciudad Juárez, Chih. Recuperado a partir de: <http://www.larednoticias.com/noticias.cfm?n=123373>
- MARTÍNEZ, G., Cobo, S., y Narváez, J. C. (2015), “Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México”, *Perfiles Latinoamericanos*, 23(45), p. 127-155.
- MELUCCI, A. (1991), “La acción colectiva como construcción social”, *Estudios Sociológicos*, IX(26), p. 357-364.
- MÉNDEZ, J. (2014), *Conclusiones Preliminares. Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes*. Ginebra, Naciones Unidas. Recuperado a partir de: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14564&LangID=S>
- MESA Mujeres de Ciudad Juárez (2016), “¿Quiénes somos?”. Recuperado a partir de: <http://www.mesademujeresjuarez.org/>
- MEYER, M., Brewer, S., y Cepeda, C. (2010), *Abuso y miedo en Ciudad Juárez. Un análisis de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México*, WOLA-Centro Prodh, Washigton, D.C. y México D.F.
- MILLER, C. L., Firestone, M., Ramos, R., Burris, S., Ramos, M. E., Case, P., Strathdee, S. A. (2008), “Injecting drug users’ experiences of policing practices in two Mexican–U.S. border cities: Public health perspectives”, *International Journal of Drug Policy*, 19(4), p. 324-331. Recuperado a partir de: <http://doi.org/10.1016/j.drugpo.2007.06.002>
- MOLOEZNİK, P., Shirk, D., y Suarez de Garay, M. E. (2011), *Diagnóstico Integral de la Policía Municipal de Ciudad Juárez*. Justice in Mexico Project, San Diego.
- MONÁRREZ Fragoso, J. (2013), “Ciudad Juárez. Sobrevivir: vidas superfluas y banalidad de la muerte”, en: Juan Pablos, ed. *Vida, muerte y resistencia en Ciudad Juárez. Una aproximación desde la violencia, el género y la cultura*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, p. 143-172.
- MONÁRREZ Fragoso, J., y Cervera, L. (2010), *Sistema de Información Geográfica de la Violencia en el municipio de Juárez, Chihuahua: Geo-referenciación y su comportamiento espacial en el contexto urbano y rural (SIGVIDA)*. Ciudad Juárez, Chih. Conavim-Segob.
- OBSERVATORIO Ciudadano. Prevención, Seguridad, Justicia, Chihuahua. (2016), *Observatorio Ciudadano*. Prevención, Seguridad, Justicia, Chihuahua. Recuperado a partir de: <http://observatoriochihuahua.org/noticias/>
- OMS (2016), “Violencia contra la mujer. Violencia de pareja y violencia sexual contra la mujer”, Nota descriptiva N.º 239. Recuperado a partir de: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs239/es/>
- OSORIO, J. (2013), “Democratization and drug violence in Mexico”, presentado en Democratization and drug violence in Mexico, ITAM. Recuperado a partir de: [http://eventos.itam.mx/sites/default/files/eventositammx/eventos/aadjuntos/2014/01/democratizacion\\_and\\_drug\\_violence\\_osorio\\_appendix\\_1.pdf](http://eventos.itam.mx/sites/default/files/eventositammx/eventos/aadjuntos/2014/01/democratizacion_and_drug_violence_osorio_appendix_1.pdf)

- PALACIOS, G. (2016, enero 20), “Sentencian a militares a histórica condena en Chihuahua”, *La Jornada Baja California*, Ciudad Juárez, Chih. Recuperado a partir de: <http://jornadabc.mx/tijuana/20-01-2016/sentencian-militares-historica-condena-en-chihuahua>
- PALACIOS, M., y Serrano, M. (2010), “Colombia y México: las violencias del narcotráfico”, en: *Seguridad nacional y seguridad interior* (Vol. XV), México, D.F. El Colegio de México, pp. 105-154.
- PARÍS, M. D. (2010), Procesos de repatriación. Experiencias de las personas devueltas a México por las autoridades estadounidenses (documento de trabajo), Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C. Recuperado a partir de: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/PARIS%20POMBO%20PAPER.pdf>
- PÉREZ, Vania *et al.* (2014), Análisis de la extorsión en México 1997-2013. Retos y oportunidades, *Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad*, México, D.F. P. 105. Recuperado a partir de: <http://onc.org.mx/2014/02/27/analisis-de-la-extorsion-en-mexico-1997-2013-retos-y-oportunidades/>
- PLAN Estratégico de Juárez (2016). Recuperado a partir de: <http://www.planjuarez.org/>
- PNUD (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. PNUD, Nueva York. Recuperado a partir de: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- POLLINI, R. A., Brouwer, K. C., Lozada, R. M., Ramos, R., Cruz, M. F., Magis-Rodriguez, C., Strathdee, S. A. (2008), “Syringe possession arrests are associated with receptive syringe sharing in two Mexico-US border cities”. *Addiction* (Abingdon, England), 103(1), p. 101-108. Recuperado a partir de: <http://doi.org/10.1111/j.1360-0443.2007.02051.x>
- REDACCIÓN SinEmbargo (2016, abril 28), “General que ordenó tortura y desaparición en Chihuahua recibe más de 52 años de prisión”, *SinEmbargo.mx*, México D.F. Recuperado a partir de: <http://www.sinembargo.mx/28-04-2016/1654391>
- REDACCIÓN Aristegui Noticias (2015, octubre 13), “58 mil 381 quejas por detenciones arbitrarias en los últimos 10 años en México”, *Aristegui Noticias*, México D.F. Recuperado a partir de: <http://aristeguinoicias.com/1310/mexico/58-mil-381-quejas-por-detenciones-arbitrarias-en-los-ultimos-10-anos-en-mexico/>
- REDACCIÓN-PROCESO (2010a, junio 14), “Otra masacre anunciada”, *Revista Proceso*. Recuperado a partir de: <http://www.proceso.com.mx/105033/105033-otra-masacre-anunciada>
- REDACCIÓN-PROCESO (2010b, diciembre 21), “Médicos bajo el terror”, *Proceso*. Recuperado a partir de: <http://www.proceso.com.mx/259564/medicos-bajo-el-terror-2>
- REDACCIÓN-SINEMBARGO (2015, mayo 15), “Una guerra sin testigos entre Chihuahua y Sinaloa tiene acorraladas a las personas”, *SinEmbargo.mx*, México D.F. Recuperado a partir de: <http://www.sinembargo.mx/15-05-2015/1346698>
- RED de Periodistas de Juárez (2016), “¿Quiénes somos?”. Recuperado a partir de: <https://reddeperiodistasdejuarez.org/about/>

- REDTdT, y OMCT (2012), *Situación de la Tortura en México*, Ginebra, Suiza, OMCT-RedTdT, p. 114. Recuperado a partir de: <http://redtdt.org.mx/?p=1684>
- REGUILLO, R. (2012), “De las violencias: caligrafía y gramática del horror”. *Desacatos*, (No. 40), p. 33-46.
- ROBLES, L. (2016, febrero 5), “662 cuerpos en 201 fosas, reporta PGR; identificadas, 18% de víctimas”, *Excelsior*. Recuperado a partir de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/02/05/1073237>
- RODRÍGUEZ Nieto, S. (2015a, julio 5), “Llanos de la barbarie: feminicidios en la guerra por Juárez”, *SinEmbargo.mx*. México D.F. Recuperado a partir de: <http://www.sinembargo.mx/05-07-2015/1401364>
- RODRÍGUEZ Nieto, S. (2015b, julio 6), “Llanos de la barbarie: desde el epicentro de la red de trata”, *SinEmbargo.mx*. México D.F. Recuperado a partir de: <http://www.sinembargo.mx/06-07-2015/1402394>
- RODRÍGUEZ Nieto, S. (2015c, julio 7), “Llanos de la barbarie: del campo algodonero al arroyo del Navajo”. *SinEmbargo.mx*. México D.F. Recuperado a partir de: <http://www.sinembargo.mx/07-07-2015/1403094>
- RODRÍGUEZ Nieto, S. (2016, enero 25), “Gasoducto CFE-TransCanada pone en riesgo a 70 pueblos rarámuris”, *SinEmbargo.mx*. México D.F. Recuperado a partir de: <http://www.sinembargo.mx/25-01-2016/1602582>
- RUBIO, L., y Pérez, B. (2016, enero), “Desplazados por violencia. La tragedia invisible”, *Nexos*. Recuperado a partir de: <http://www.nexos.com.mx/?p=27278>
- SEGOB (2013), Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Recuperado a partir de: <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/opi-platforms/portal/Programa-Nacional.pdf>
- SEGOB (2014), *Modelo Juárez de participación ciudadana en materia de seguridad*, SEGOB. Recuperado a partir de: <http://www.mesadeseguridad.org/modelo-juarez-de-participacion-ciudadana-en-materia-de-seguridad/>
- SIN Fronteras y otras 37 organizaciones (2011), *Informe sobre la situación general de los derechos humanos de los migrantes y sus familias*, México. Recuperado a partir de: [http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/1160\\_Informe\\_Final.pdf](http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/1160_Informe_Final.pdf)
- SIPAZ (2015, mayo 21), “Fuero militar”. Recuperado a partir de: <https://sipaz.wordpress.com/tag/fuero-militar/>
- SISCAR, M. (2011, septiembre 4), “Resistir en el infierno de Ciudad Juárez”, *Periodismo Humano*. Recuperado a partir de <http://periodismohumano.com/en-conflicto/resistir-en-el-infierno-de-ciudad-juarez.html>
- TORREA, J. (2011, enero 5), “Pagar cuota de extorsión, para seguir vivo en Juaritos”, *Ciudad Juárez, en la sombra del narcotráfico*. Recuperado a partir de: <http://juarezenasombra.blogspot.mx/2011/01/pagar-para-seguir-vivo-los-policias.html>

- UACH (2016), “Inició diplomado “Comunicación para prevención de la violencia y periodismo preventivo”, *Noticias de la Universidad Autónoma de Chihuahua*. Recuperado a partir de: [http://www.uach.mx/noticias/2015/08/17/diplomado\\_prevension\\_violencia\\_periodismo/](http://www.uach.mx/noticias/2015/08/17/diplomado_prevension_violencia_periodismo/)
- UNODC (2014), Diagnóstico nacional sobre la situación de trata de personas en México, ONU-DC-Secretaría de Gobernación, México. Recuperado a partir de: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico\\_trata\\_de\\_personas.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/Diagnostico_trata_de_personas.pdf)
- URESTE, M. (s. f.), “Creel, Chihuahua: escuelas, comercios y calles donde el narco pone las reglas”, *Animal Político*. Recuperado a partir de: <http://www.animalpolitico.com/vivirconelnarco/creel-chihuahua-escuelas-comercios-calles-donde-el-narco-pone-reglas.html>
- VEGA, A. (2011, septiembre 1), “Reportan más de 24 mil extorsiones en el sexenio”, *Excelsior*, México D.F. Recuperado a partir de: <http://www.excelsior.com.mx/2011/09/01/nacional/765344#imagen-1>
- VELÁZQUEZ, M. del S. (2012), “Desplazamientos forzados: migración e inseguridad en Ciudad Juárez, Chihuahua”. *Estudios Regionales en Economía, Población y Desarrollo, Cuadernos de trabajo de la UACJ*, (7). Recuperado a partir de: <http://open-apps.uacj.mx/RePEc/cjz/ca41cj/Cuadernos%20UACJ%207.pdf>
- WASHINGTON, D. C. (2005), *Cosecha de mujeres: safari en el desierto mexicano*. Océano, México D.F. Recuperado a partir de <https://books.google.com.mx/books?id=Pr5HAAAAYAAJ>
- ZAMUDIO, C. (2010, septiembre 1), Muerte en los «anexos». *Este País*. Recuperado a partir de [http://archivo.estepais.com/site/wp-content/uploads/2010/08/08\\_muerteanexos\\_zamudio.pdf](http://archivo.estepais.com/site/wp-content/uploads/2010/08/08_muerteanexos_zamudio.pdf)

## Anexos

Tabla 1. Homicidios México y Chihuahua 1990-2015

Año	México	Estado de Chihuahua	Part. de homicidios Chihuahua en relación con el total en México
1990	14,493	612.00	4%
1991	15,128	908.00	6%
1992	16,594	924.00	6%
1993	16,040	912.00	6%
1994	15,839	1,146.00	7%
1995	15,612	1,494.00	10%
1996	14,505	1,296.00	9%
1997	13,552	1,296.00	10%
1998	13,656	1,256.00	9%
1999	12,249	1,094.00	9%
2000	10,737	1,176.00	11%
2001	10,285	1,242.00	12%
2002	10,088	1,268.00	13%
2003	10,087	1,084.00	11%
2004	9,329	956.00	10%
2005	9,921	1,140.00	11%
2006	10,452	1,296.00	12%
2007	8,867	1,036.00	12%
2008	14,006	5,208.00	37%
2009	19,803	7,360.00	37%
2010	25,757	12,842.00	50%
2011	27,213	8,974.00	33%
2012	25,967	5,552.00	21%
2013	23,063	4,272.00	19%
2014	20,010	3,516.00	18%
2015	12,211	1,770.00	14%
Total	395,464	69,630	18%
Total 1990-2007	227,434.00	20,136.00	9%
Total 2008-2015	168,030	49,494	29%

Fuente: INEGI, Estadísticas vitales de mortalidad 1990-2015

**Tabla 2. Personas no localizadas del fuero común por municipio.  
Chihuahua**

Municipio	Personas
Santa Isabel	1
Santa Barbara	1
Riva Palacio	1
Ignacio Zaragoza	1
Cusihuirachi	1
Buenaventura	1
Aquiles Serdán	1
Uruachi	2
San Francisco Del Oro	2
San Francisco De Conchos	2
Jimenez	2
Janos	2
Guachochi	2
Casas Grandes	2
Batopilas	2
Matamoros	3
Julimes	3
Carichi	3
Rosales	4
Praxedis G. Guerrero	4
Ocampo	4
Matachi	4
Chinipas	4
Allende	4
Ahumada	5

Municipio	Personas
No Especificado	5
Guazapares	5
Guadalupe	5
Bachiniva	5
Guadalupe y Calvo	6
Ascension	6
Gómez Farias	7
Aldama	8
Balleza	9
Saucillo	10
Nuevo Casas Grandes	10
Meoqui	12
Namiquipa	14
Camargo	14
Urique	17
Bocoyna	21
Guerrero	29
Delicias	51
Madera	55
Ojinaga	56
Hidalgo del Parral	81
Chihuahua	234
Cuauhtémoc	383
Juárez	743

*Fuente:* RNPED, Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación. Disponibles en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero comun.php#>. Las cifras presentan el total de registros de personas relacionadas con averiguaciones previas del fuero común que permanecen sin localizar al corte del 31 de enero del 2016, distribuidas por entidad federativa.

Tabla 9. Mecanismo nacional de prevención de la tortura. Informes de las visitas a los centros de detención en Chihuahua				
	Informe 1/2013*	Informe 2/2013**	Informe seguimiento 2014*	Informe seguimiento 2014**
<b>Irregularidades detectadas</b>	199	322	De 199 irregularidades detectadas, 52 fueron atendidas, 19 presentan avance en la solución, 103 aún persisten y en el cumplimiento de otras 25 los establecimientos fueron cerrados.	De 322 irregularidades detectadas, 99 fueron atendidas, 17 presentan avance en la solución, 146 aún persisten y de otras 60 los establecimientos fueron cerrados
<b>Derecho a recibir un trato humano y digno</b>	Inadecuadas condiciones de las instalaciones e insalubridad; deficiencias en la alimentación y carencia de áreas exclusivas para alojar a las mujeres detenidas.	Las celdas carecen de planchas para dormir, lavado y agua corriente para el aseo del inodoro. Deficiencias en la alimentación y carencia de áreas exclusivas para alojar a las mujeres detenidas.	Las celdas carecen de planchas para dormir y lavado, la ventilación e iluminación son deficientes. Los inodoros e instalaciones sanitarias y eléctricas se encuentran en mal estado. No se proporcionan alimentos debido a que el ayuntamiento no asigna una partida para tal efecto. En el momento de la visita existía sobrepoblación y hacinamiento.	No cuenta con área de aseguramiento; los indiciados son alojados en los separos de seguridad pública municipal. Las celdas carecen de planchas para dormir, lavado y agua corriente para el aseo del inodoro. No se proveen alimentos a los detenidos debido a que la Fiscalía General de Justicia no asigna una partida presupuestal para tal efecto; las autoridades proporcionan a los internos una comida diaria y una despensa semanal para que ellos se preparen sus alimentos. En caso de requerir el uso de la fuerza, el sometimiento físico es el único método de control que se utiliza, por lo que no se agotan otros medios no violentos. Hacinamiento.
<b>Derecho a la legalidad y seguridad jurídica</b>	Irregularidades en la imposición de sanciones administrativas; omisiones en el registro de las personas privadas de libertad e inexistencia de reglamentos y manuales de procedimientos.	Falta de defensores públicos; omisiones en los registros de personas privadas de libertad; inadecuada separación y clasificación de personas privadas de libertad; irregularidades en la imposición de sanciones disciplinarias a los internos e inexistencia de manuales de procedimientos relacionados con el ingreso, estancia y egreso de las personas privadas de libertad (en agencias del Ministerio Público y centros de reclusión.	Aloja personas arrestadas e indiciadas a disposición del agente del Ministerio Público. No cuentan con registro de quienes visitan a los arrestados. No existen reglamentos internos ni manuales en los que se precisen los procedimientos que deben seguir los servidores públicos durante el traslado, ingreso, estancia y egreso de las personas arrestadas	No existe separación entre procesados y sentenciados. Los internos que cometen una infracción son encerrados en una celda antes de que se emita la resolución correspondiente. No cuentan con personal técnico. El reglamento no se difunde entre la población interna ni cuenta con ejemplares para su consulta. Las áreas de aseguramiento no cuentan con registro de quienes visitan a los detenidos. No cuentan con disposiciones en las que se precisen de forma detallada los procedimientos que deben seguir los servidores públicos durante el ingreso, la estancia y el egreso de las personas privadas de libertad. El libro de gobierno no contiene información sobre la fecha de egreso de los detenidos y la autoridad que los pone a disposición, así como número de folio.

continúa...

Tabla 9. Mecanismo nacional de prevención de la tortura. Informes de las visitas a los centros de detención en Chihuahua				
	Informe1/2013*	Informe2/2013**	Informe seguimiento 2014*	Informe seguimiento 2014**
<b>Derecho a la protección de la salud</b>	Deficiencias en la prestación del servicio médico.	Deficiencias en la prestación del servicio médico.	La certificación de integridad física se realiza en presencia de personal policial o de seguridad. La certificación de integridad física únicamente se realiza a los arrestados que presentan lesiones o se encuentran en estado de ebriedad. No existe registro de las certificaciones de integridad física.	La certificación de integridad física de ingreso se realiza en presencia de personal policial o de seguridad. El médico no visita a los internos sancionados para verificar su estado de salud, tampoco supervisa las condiciones de higiene del establecimiento ni la elaboración de los alimentos. Los internos entrevistados refirieron retraso en la atención médica y que en ocasiones no les proporcionan el medicamento prescrito. No existe registro de las certificaciones de integridad física. El personal adscrito es insuficiente para cubrir los tres turnos, así como los fines de semana y días festivos.
<b>Derecho a la integridad personal</b>	Insuficiente personal de seguridad y custodia; falta de capacitación a servidores públicos adscritos a los lugares de arresto, en materia de prevención de la tortura; inexistencia de medidas para combatir la violencia y las situaciones de emergencia en los lugares de detención y falta de supervisión a los lugares de arresto por parte de las autoridades superiores.	Insuficiente personal de seguridad y custodia; falta de capacitación a servidores públicos adscritos a los lugares de detención e internamiento, en materia de prevención de la tortura; inexistencia de programas para combatir la violencia y las situaciones de emergencia en los lugares de detención, así como omisión de supervisión de autoridades superiores a los lugares de detención.	No cuentan con programas para prevenir y, en su caso, enfrentar situaciones de emergencia o eventos violentos. El director de seguridad pública y el personal encargado de las áreas de aseguramiento no han recibido capacitación en materia de prevención de la tortura. El personal médico no ha recibido capacitación sobre la elaboración de los certificados de integridad física, de acuerdo con el Protocolo de Estambul.	El representante social, el responsable del área de aseguramiento y/o el personal de seguridad no han recibido capacitación en materia de prevención de la tortura. No cuentan con programas para prevenir y, en su caso, enfrentar situaciones de emergencia o eventos violentos. El médico no ha recibido capacitación sobre la elaboración de los certificados de integridad física, de acuerdo con el Protocolo de Estambul. No cuentan con personal femenino para la custodia de las mujeres. El representante social no acude al área de aseguramiento para verificar el trato que reciben los detenidos. Personal de la Fiscalía General acude para supervisar al funcionamiento de la agencia, pero no informa el resultado de las visitas, ni existe un registro de ellas.
<b>Derechos humanos de grupos vulnerables</b>	Falta de accesibilidad para personas con discapacidad física.	Falta de accesibilidad para personas con discapacidad física.	No cuentan con modificaciones y adaptaciones para facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad física.	No cuentan con programas contra las adicciones ni para el tratamiento de desintoxicación. Durante el recorrido se observaron a varios internos fumando cigarrillos, los cuales desprendían el olor característico de la marihuana. No cuentan con modificaciones ni adaptaciones para facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad física.

\*Sobre los lugares de detención que dependen de los ayuntamientos del estado de Chihuahua.

\*\* Sobre los lugares de detención que dependen del Gobierno del Estado de Chihuahua.

Fuente: CNDH. Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Informe de actividades 2013 y 2014.

**Tabla 17. Presupuesto Subsemun asignado a Chihuahua 2011-2016**

Municipio	2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	Federación	Municipios	Federación	Municipios	Federación	Municipios	Federación	Municipios	Federación	Municipios	Federación	Municipios
Chihuahua	61,597,806.00	18,479,341.80	18,479,342	61,597,806	61,597,808	15,399,452	57901940	14,475,485	56,746,298	14,186,575	51,103,991	12,775,998
Delicias	10,000,000	3,000,000	3,000,000	10,000,000	10,000,000	2,500,000	10000000	2,500,000	10,171,704	2,542,926	12,320,689	3,080,172
Hidalgo del Parral	10,000,000	3,000,000	3,000,000	10,000,000	10,000,000	2,500,000	10000000	2,500,000	10,000,000	2,500,000	11,000,000	2,750,000
Camargo	10,000,000	3,000,000	3,000,000	10,000,000	-	-	0	-	-	-	-	-
Cuahutémoc	10,000,000	3,000,000	3,000,000	10,000,000	10,000,000	2,500,000	10000000	2,500,000	10,213,853	2,553,463	12,269,652	3,067,413
Juárez	95,000,000	28,500,000	28,500,000	95,000,000	95,000,000	23,750,000	91313282	22,828,321	88,288,028	22,072,007	79,302,597	19,825,649
Total Chihuahua	196,597,806.00	58,979,341.80	58,979,342	196,597,806	186,597,808	46,649,452	179,215,222	44,803,806	175,419,883	43,854,971	165,996,929	41,499,232

Fuente: Convenios específicos de adhesión para el otorgamiento del subsidio para la seguridad pública de los municipios, que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el estado de Chihuahua y los municipios beneficiarios 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. En 2016 el subsidio pasa a denominarse Fortaseg.