

# **El caleidoscopio de las violencias en Chihuahua.**

**César Alarcón Gil y Othón Partido Lara.**

## **Introducción**

La situación de inseguridad y las violencias que pueden distinguirse en el Estado de Chihuahua se ha configurado a lo largo de varias décadas. Este reconocimiento cardinal, sin embargo, dice muy poco respecto a sus particularidades históricas y evolutivas; sus dinámicas espaciales, institucionales, políticas y organizativas; sus formas de expresión relacional o las lógicas de apropiación de estas relaciones por parte de los diversos actores involucrados. Siendo aún un esbozo muy general, esta primera afirmación sirve para reconocer que a pesar de los diagnósticos que se han realizado sobre “la violencia” en el Estado de Chihuahua -como si esta fuese una sola, o provocada por un solo actor- permanecen numerosas incógnitas no solo frente a la situación general de las múltiples violencias que se presentan en la entidad, sino también respecto a las formas como estas se han articulado entre sí en tiempos y espacios concretos.

El estado de Chihuahua, el más extenso del país, ocupa el 13 por ciento del territorio nacional. En este se entrelazan múltiples y diversas formas de organización sociopolíticas y económicas condicionadas geográficamente. Apelar a este segundo argumento, aunque pudiese parecer banal por su generalidad, nos permite ganar en especificidad si lo desglosamos con mayor detenimiento: es importante considerar que, por su amplitud, no es tarea sencilla hablar del estado de Chihuahua como si fuera una entidad territorial socialmente homogénea.

En su zona norte, Chihuahua colinda con los estados de Nuevo México y Texas en la Unión Americana. Se trata de una frontera internacional donde, el punto de confluencia entre Chihuahua, Nuevo México y Texas constituye la parte central de la frontera terrestre entre México y Estados Unidos. En el lado mexicano este lugar se convirtió desde hace tiempo en un nodo articulador que tuvo, cuando menos desde la parte final del siglo XIX, a

lo que actualmente se conoce como Ciudad Juárez, como su principal referente. Juárez, fue uno de los primeros lugares de la frontera mexicana donde llegó el ferrocarril, haciendo crecer su aduana y dándole vida a una región que aún para inicios de siglo XX mantenía una densidad poblacional muy baja.

Esto no se mantendría así por mucho tiempo. A Ciudad Juárez llegaba la estación final de una de las primeras rutas comerciales y de pasajeros que conectó a Ciudad de México con esta entidad fronteriza. Del otro lado del río, desde El Paso, Texas, era posible transportarse por tren a casi a cualquier parte de los Estados Unidos. En los años posteriores a la llegada del ferrocarril a Juárez y de acuerdo a las oscilaciones sociopolíticas y económicas de una frontera compartida, la región fue progresivamente poblada por abigeos, contrabandistas, taberneros y parroquianos, casas de citas, artistas, casas de juego, traficantes de drogas, migrantes, naves industriales para las maquiladoras, obreros, trabajadores para oficios varios, profesionistas y un largo etcétera. Con el paso del tiempo y de forma gradual, Juárez se convirtió tanto en el epicentro económico de todo el estado de Chihuahua como en la ciudad con la mayor cantidad de habitantes de esta entidad federativa. Paradójicamente su centralidad económica no se tradujo a un predominio político.

Si nos mantenemos en el perfilamiento socio espacial del estado de Chihuahua, encontramos que en los sectores este y oeste toca los Estados de Sonora y Coahuila respectivamente. Aunque ambos estados son enclaves para el desarrollo agrícola, ganadero (Sonora), carbonífero y gasero (Coahuila), las fronteras de estos con Chihuahua son esencialmente lugares serranos (mayoritariamente con Sonora) y desérticos (con Coahuila). Aunque numéricamente se localicen pocos habitantes y aún menos poblados, esto no significa, sin embargo, que estas zonas estén vacías o se encuentren libres de conflictividades. Lugares como Ciudad Madera (localizado en el centro de la Sierra Madre Occidental, cercano a Sonora) o Camargo (centro sur del estado, colindante con el estado

de Coahuila) atestiguan inveteradas violencias que persistieron en el tiempo, difuminándose en medio de las miradas distantes las autoridades nacionales y estatales.

La parte central del estado, dominada económicamente por la ciudad de Chihuahua, se especializó en los sectores de servicios teniendo en las actividades comerciales, la industria maquiladora ligera y las oficinas administrativas del gobierno estatal sus principales fuentes de ingresos. El peso político de esta ciudad, capital del Estado, ha buscado históricamente, con mayores niveles de éxito, la subordinación de las autoridades de los otros 67 municipios que forman parte de esta entidad federativa.

Si seguimos en la zona central nos encontramos a Ciudad Cuauhtémoc, el tercer municipio más poblado del estado de Chihuahua. Ciudad Cuauhtémoc es, metafóricamente hablando, la puerta de entrada a la región de la Sierra Tarahumara, localizada en el sur del Estado. Cuauhtémoc puede considerarse un espacio de articulación entre lo rural y lo urbano, entre la economía de la sierra, donde se producen esencialmente maderas y la economía primaria regionalmente sustentada en el cultivo de manzanas y la producción de quesos. Ambas actividades, a su vez fueron introducidas en la región por las antiguas colonias de menonitas de origen alemán. Hasta la fecha los menonitas que llegaron en la segunda década del siglo XX, mantienen una numerosa colonia en Chihuahua, contándose por miles sus integrantes.

Este breve bosquejo socio espacial y productivo del estado, estaría incompleto sin considerar la región sur. Allí se ubica un territorio serrano en el que habitan numerosos segmentos poblacionales de origen indígena. Esta zona, conocida como la Sierra Tarahumara -no obstante su paulatino desarrollo como atractivo turístico- estuvo históricamente desamparada por las autoridades de diversos órdenes de gobierno. Conservando la visión en el sur del estado podemos hacer una parcelación analítica extra: colinda en el suroeste con el estado de Sinaloa y en el sureste con el estado de Durango. La región sur de Chihuahua, el noreste de Sinaloa y el noroeste de Durango forman una

zona conocida como *el triángulo dorado*, espacio ligado históricamente al cultivo de amapola y marihuana además de la producción de opio y heroína.<sup>1</sup>

Tal descripción de algunos de los principales núcleos socio espaciales y productivos que conforman al estado de Chihuahua, así sea breve, permite comenzar con una idea más clara de su enorme diversidad territorial y heterogeneidad social. Partiendo de ello no son tan difíciles de percibir los retos que esto representa para la concepción e implementación de públicas pertinentes, sustentables e informadas. De manera simultánea coexisten en el estado realidades muy distintas en los núcleos urbanos como son los casos de Ciudad Juárez y Chihuahua capital -donde se concentra la mayoría de la población-, en comparación con los municipios de la Sierra Tarahumara o las zonas limítrofes con Sonora, Coahuila, Sinaloa o Durango. Es evidente que no se trata de espacios homogéneos puesto que son distintos los esquemas relacionales de cada localidad, los perfiles biofísicos de las regiones (sierra, llanura, meseta, desierto o frontera internacional), las dinámicas de participación política, los mecanismos de producción económica, los ciclos históricos que perfilan las prácticas socio productivas y los agentes sociales que hacen presencia en las distintas zonas del Estado. Con todo, se debe reconocer como argumento de peso que el hecho de que sean distintos no significa que estén del todo desarticulados.

A pesar de estas diferencias y pensando provisionalmente en la lógica de los sistemas económicos y productivos (legales o ilegales) se puede sostener la premisa de en el estado coexisten diversas gradaciones de vertebración organizacional. En los extremos de las economías de servicios encontramos, al mismo tiempo, tanto a la industria maquiladora de exportación como a la industria de entretenimiento en centros nocturnos,

---

<sup>1</sup> La paradoja es la siguiente: sin alejarse del todo de la potestad nominal - administrativa del modelo de Estado – nación moderno, en el triángulo dorado son particularmente visibles algunas dinámicas de relación sociopolítica, regulación social y producción económica, garantizados por mecanismos y formas de organización que cuestionan la supuesta centralidad estatal derivada de la proposición weberiana del Estado como detentador del monopolio de la fuerza.

sin olvidar por supuesto los servicios logísticos que ofrecen las organizaciones de traficantes de drogas ilegales para transportar sus mercancías tanto a los centros de consumo local, en los diversos municipios del Estado, como a los sitios de enlace hacia los mercados internacionales, principalmente en la región fronteriza y dentro de ella, particularmente en las aduanas estatales. Y de manera similar, en los extremos de las economías primarias que subsisten en el estado, tenemos que la producción de manzanas, quesos y maderas, que coexisten con la siembra de marihuana, amapola y la producción de opio y heroína.

La utilización del constructo metafórico del “caleidoscopio de las violencias” llama la atención sobre la imposibilidad de evaluar “la violencia” sobre un único y exclusivo referente. Hablar de *violencia*, en singular, nos parece desacertado en el caso de Chihuahua una vez que es ostensible que, en espacios, prácticas e interacciones concretas, puede haber muchos referentes, lugares de realización, escalas de funcionamiento y participantes. Consideramos que la propuesta de una visión caleidoscópica de estas le permite comprender al lector que en la medida que se desplaza la mirada por las distintas zonas geográficas del estado, las violencias adquieren matices diversos una vez que los esquemas relacionales que las configuran, están compuestos de formas diferentes.

De esta forma, la hipótesis que orienta el presente texto es la siguiente: en Chihuahua se anudan violencias múltiples y multidireccionadas, producidas y acumuladas socialmente desde diferentes espacios de la geografía del estado, de las geografías de los mercados (legales e ilegales) y las geografías de las prácticas humanas más allá de los límites políticos institucional y formalmente sancionados.

Para comprobar esta hipótesis hemos subdividido el texto en 6 partes. La primera da cuenta de los preceptos teórico–metodológicos que orientarán la presente investigación. La segunda, perfila de algunos de los principales contextos de las violencias en Chihuahua. En la tercera exponemos brevemente el caso de Ciudad Juárez, paradigma

tristemente célebre por el aumento inusitado de homicidios, robo, secuestro y extorsión en el periodo que va del 2008 al 2013. En la cuarta haremos un repaso a la implementación del nuevo sistema de justicia penal y las políticas de prevención implementadas en el Estado. En la quinta enunciaremos nuestros principales hallazgos y conclusiones.

### **1. Nota teórico – metodológica**

Una *primera acotación*, es que se busca brindar una *visión panorámica* de lo que aquí se ha denominado como “el caleidoscopio de las violencias en Chihuahua”. La ventaja de los escritos con visión panorámica es que permiten construir un aspecto de conjunto que se establece desde algún (o algunos) punto (s) de observación. (Eco, 2005: 25-33). Los observadores, en este caso los autores del texto, de diversas formas y en distintos espacios institucionales se mantuvieron cerca de las dinámicas de violencia y criminalidad que incrementaron su intensidad en el estado de Chihuahua cuando menos desde la segunda mitad del año 2007.

En concreto, quienes esto escribimos, fuimos partícipes de fructíferos diálogos con integrantes de la Mesa de Seguridad de Cd. Juárez; con académicos, víctimas y líderes sociales en la región; con políticos estatales, jefes policiales y funcionarios del sistema de justicia del Estado, así como operadores de la violencia criminal a lo largo y ancho de la entidad fronteriza. Mientras que Alarcón (2014, 2016) colaboraba en diversos proyectos de investigación sobre violencia y criminalidad en ciudades latinoamericanas –analizando en específico el caso de Juárez-, Partido Lara (2011) trabajó desde el sector público en la instrumentalización de políticas de participación ciudadana vinculadas a la prevención. La combinación de ambas trayectorias de observación permitió sintetizar saberes de primer y de segundo orden, es decir, conocimientos derivados de la participación directa y la reflexión establecida desde esta.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Luhmann (1998:492) explica que observar es, ante todo, el manejo operativo de las diferenciaciones . De esta forma, enfatiza que “el observador no flota por encima de las cosas, el observador no es un sujeto

Una segunda acotación va de la mano con el tipo de descripción que se realizará en las siguientes páginas. A menudo los diagnósticos en México centran su atención en aspectos meramente cuantitativos, como son la evolución de las tasas de homicidio o el seguimiento de cómo se comportan otros delitos de alto impacto social. Si bien relevantes, este tipo de descripciones tabulares, producen visiones sesgadas sobre las implicaciones profundas de los problemas de inseguridad y las violencias, en las cuales se omite con frecuencia, el riguroso examen crítico al cual deben someterse las instituciones públicas. Sostenemos al respecto, que es necesario abundar con mayor detenimiento en las causas estructurales prevalecientes en Chihuahua, que tienen sus orígenes en procesos de reorganización productiva, crisis sociales, debilidad de los órdenes de gobierno, fenómenos de crecimiento urbano sin planificación previa, así como exclusión de la mayoría de la ciudadanía de bienes y servicios básicos. Bajo esta lógica, el presente texto se encuentra estructurado bajo la perspectiva de “descripción densa” propuesto por Gilbert Ryle pero mayormente desarrollado por Clifford Geertz (2006:21).<sup>3</sup>

*Tercera acotación.* En cuanto a una visión panorámica con lógica descriptiva densa, este texto toma en consideración tres constructos conceptuales o premisas analíticas que contribuirán en lo posterior, a una mejor comprensión del mismo.

El primero se refiere a la utilización del concepto de “acumulación social de las violencias” (ASV), desarrollado por Michel Misse (1999) quien al reconocer la enorme complejidad que implica el estudio de las violencias, en plural, sugiere que sus expresiones exigen una interpretación y comprensión integral, históricamente sustentada.

---

colocado fuera del mundo de los objetos” (Torres Naraffate [2002:153]) Consecuentemente, la articulación de experiencias en el servicio público y la academia permiten una importante contribución a la construcción del conocimiento.

<sup>3</sup> Las descripciones densas son empleadas como un tipo de recurso metodológico que pone atención sobre el lenguaje, el escenario y los sujetos que son examinados en el proceso de análisis y comprensión de la realidad. Cfr. Geertz 2006: 24

La ASV busca llamar la atención sobre 4 conjuntos de elementos que deben considerarse, a saber:

- 1) Parte del reconocimiento que es prácticamente imposible apelar a una sola forma de ver o conceptualizar “la violencia”.
- 2) Existen múltiples referentes en la configuración de escenarios, cursos de acción y dinámicas de violencia. Esto permite cuestionar, de entrada, hipótesis explicativas monocausales.
- 3) Aceptando el supuesto de multireferencialidad, la noción de ASV permite visibilizar las graduaciones espaciales en los análisis. Al introducir el término “acumulación” se ilumina la existencia de patrones concretos de escala, forma y distribución de las prácticas violentas.
- 4) La proposición de la ASV, trae emparejada la consideración del *eje temporal* en la construcción de nuestros estudios de caso. Una de las virtudes del constructo ASV es justamente que exige al frente del análisis, el hecho de que las violencias son también producto de los procesos sociales. No se trata de hechos aislados. Las violencias son generadas, puestas en circulación y transformadas, de acuerdo a la evolución social de diversas coordenadas temporales.

Liberada de su condición en singular, analizar “la violencia” bajo la perspectiva de la ASV nos permite dar cuenta de multiplicidades en movimiento, del traslape de muchas formas de estas en espacios geográficos concretos, de sus cambios respecto a los esquemas relacionales y factores constituyentes en cada una de las zonas observadas. Si se acepta este constructo, adquiere mayor consistencia la propuesta antes esgrimida de la necesidad de una mirada caleidoscópica, contrapuesta a nociones semifijas y monocausales.

Aquí podemos insertar otra de las premisas que orientaran el texto. Siguiendo la lógica argumentativa de Migdal (2003: 3- 38; 2011: 11-40), partimos del cuestionamiento sistémico respecto a las nociones modélicas con las que tradicionalmente se representan tanto la figura del Estado y como la de los ciudadanos. *Al enfatizar que el Estado le da*

*forma a la sociedad y la sociedad la da forma al Estado*, Migdal nos proporciona una clave interpretativa básica: *ni el Estado ni los ciudadanos actúan rigurosa y exclusivamente apegados a tipologías ideales, que por lo demás son imaginarias: Estado y ciudadanía se constituyen en la práctica*. De esta forma, inclusive en los análisis de las órbitas subnacionales y locales –como el que en este texto se plantea–, se debe poner mucha atención a sus particularidades socio espaciales y económicas.

Este corte teórico hace viable: a) percibir con mayor nitidez algunos de los alcances de las particiones territoriales previamente expuestas. b) comprender como incluso en la órbita subnacional es necesario hacer análisis más desagregados capturando simbólicamente el desempeño de ciertos municipios respecto a esquemas relacionales más amplios y c) constatar que hay formas de territorialidad -en cuanto a la geografía de sus relaciones sociales, económicas y culturales- que son distintas a las sancionadas administrativamente por el Estado.

Finalmente, debemos hacer mención de un tercer elemento, este ya sugerido y desglosado brevemente en las páginas previas. Es necesario remarcar la necesidad de explorar y comprender las *dinámicas de los espacios*. Territorios, regiones, áreas y zonas son formas de nombrar diversos tipos de espacios (Lussault [2015:20- 85]). Cooperación y conflicto se producen, reproducen, asientan y expanden en espacios particulares. Es así como estos espacios deben examinarse con detenimiento, puesto que la heterogeneidad es su marca constitutiva. Siguiendo a Mauss (1979: 269-28; 2006) no podemos olvidar que toda realidad social es también una forma de realidad espacial y en estas se ensamblan distintas realidades en las que coexisten diferentes órdenes de cosas, actividades y potestades que configuran el funcionamiento de nuestras sociedades

En adelante, y con mejores elementos teórico/ metodológicos, podemos seguir nuestra línea argumentativa.

## 2 Contextos de las violencias en Chihuahua: de historia, geografía y política

Víctor Orozco lo sintetiza en unas cuantas palabras: la gran paradoja de Chihuahua es que “no obstante su alejamiento del centro político y económico del país” - y que, “en diversos momentos ha transcurrido a contracorriente del proceso nacional, su suelo ha sido escenario de varios de los principales acontecimientos de la construcción de México” (2003: 11). Chihuahua tiene la peculiaridad de anticiparse al devenir nacional (Aziz Nassif 2012, Krauze, 1986). Ahí transcurrió la primera acción guerrillera moderna con el ataque al cuartel de Madera (1965)<sup>4</sup>, acontecimiento casi simultáneo al inicio del primer proceso de reconversión productiva, tras la cancelación de programa norteamericano Bracero de jornaleros temporales, que implicó la reorganización del trabajo y la empresa (Ampudia, Lourdes, 2003)<sup>5</sup>. La alternancia partidista se consumó por primera vez en Chihuahua capital en 1983 y - solo detrás de Baja California- fue la segunda ocasión en que la oposición política logró un triunfo significativo al alcanzar el gobierno estatal.<sup>6</sup>

Desde antes de la década de los veinte del siglo pasado, el contrabando y el tráfico de sustancias ilegalizadas eran ya comunes en el entorno social de las ciudades de la frontera norte de México. Autores como Astorga (2003:77 -92), García (2010: 61 – 187) y Campbell (2011: 40 -53) retratan con nitidez las lógicas de contrabando, los primeros años de la prohibición del alcohol y los primeros momentos del tráfico de drogas en Juárez. Un elemento constante, desde entonces, ha sido la destacada participación de ciertos

---

<sup>4</sup> Un excelente estudio puede encontrarse en Sierra (2003:31-110)

<sup>5</sup> El programa “Bracero” oficializado en pleno auge de la Segunda Guerra Mundial estuvo vigente desde 1942 hasta 1964. Este programa básicamente constituía un acuerdo temporal que permitía la llegada de trabajadores agrícolas al campo estadounidense. El acuerdo promovió activamente el desplazamiento de miles de campesinos que tenían como primera parada, las ciudades fronterizas del lado mexicano. Eventualmente y ante el regreso de muchos combatientes tanto de la Segunda Guerra Mundial como de la Guerra de Corea (1950- 1953) la estancia de los campesinos mexicanos ya no fue sostenible del lado estadounidense de la frontera. Así, tres años antes del fin del programa Bracero, comenzó a funcionar el Programa Nacional Fronterizo (1961) que buscó hacerle frente a la situación de desempleo y pobreza regional. En el año de 1965 se instauró el Programa de Industrialización Fronterizo cuyo componente más reconocido fue el asentamiento de Industrias Maquiladoras para la Exportación que transformaría el perfil productivo de la región fronteriza del norte de México. Cfr. Martínez (1982); Carrillo y Hernández (1985)

<sup>6</sup> Cfr. Aziz (1994)

personajes insertados en el campo político, policial y militar, ya sea brindando protección o siendo ellos mismos los involucrados directos en el tráfico de drogas. Casos del gobernador General Rodrigo Quevedo y sus hermanos, José y Guillermo. que intercalaban puestos como alcaldes y jefes policiacos en Juárez son paradigmáticos. El ex presidente municipal de la Ciudad, Agustín Gallo también es mencionado en este recuento; el General Francisco A. Martínez también aparece en los reportes del Archivo General de la Nación. (García 2010: 95- 96). De las múltiples organizaciones que operaron durante las primeras décadas del siglo XX sobresalían las de los hermanos Antonio y Enrique Fernández, pero sobre todo las de Pablo González, alias, “el Pablote” que al ser asesinado en 1931 fue sucedido por su esposa, Ignacia Jasso, alias “la Nacha”. Con el paso del tiempo ella se convirtió en una de las principales líderes en la comercialización de marihuana y heroína en esta ciudad fronteriza. Se mantuvo activa en el negocio prácticamente hasta su muerte en la década de 1970.

Demos un giro espacial y temporal al caleidoscopio de las violencias. Astorga (2005:113 -115) dibuja con precisión el retrato del momento:

El 21 de febrero de 1975 el titular de la Procuraduría General de la República, Pedro Ojeda Paullada se reúne en Culiacán con los gobernadores de Sinaloa, Alfonso G. Calderón, de Durango, Héctor Mayagoitia Domínguez, el representante del gobierno de Chihuahua coronel Roberto G. Martínez, comandantes de las zonas militares y los procuradores de las tres entidades. Allí declara. “ha llegado el momento de crear voluntad nacional para combatir el narcotráfico.” (...) [dos años después] a mediados de enero de 1977 dio inicio oficialmente “la más gigantesca batida contra el tráfico de drogas que se haya realizado en México, con la participación de diez mil soldados”. La medida se denominó Operación Cóndor...

La década de los setenta llegaba a su fin en los municipios de la Sierra Tarahumara, colindantes con el triángulo dorado. A pesar de que el grueso de la información disponible apunta a los efectos de la Operación Cóndor en la sierra de Sinaloa<sup>7</sup>, aún hace falta

---

<sup>7</sup> Además del auspiciar el desplazamiento de los principales líderes de las organizaciones sinaloenses del tráfico de drogas a la ciudad de Guadalajara, la Operación Cóndor dejó una dolorosa estela de tortura,

información sobre lo que ocurrió en la zona serrana de Chihuahua. Ahí, también se sintieron con fuerza los efectos de la “Operación Cóndor”. Un campesino de la zona que para los años de la “batida militar” era un niño comenta: “A todos nos tocó. Subían los militares y te pegaban donde cayera. Muchas veces ni los oíamos venir. Llegaban en la madrugada. Nos sacaban de las casas. Que “¿dónde está la mota? ¿por qué la escondes?” Destrozaban lo que encontraban a su paso. Y ahí de ti si los mirabas feo o algo que hacías no les parecía. Lo mejor que te podían hacer en ese caso era darte una cachetada, darte con la cacha del arma o un golpe en los huevos. Si los hacías enojar de más, no la contabas”<sup>8</sup>.

Demos un nuevo giro. Regresemos a la frontera y pongamos la vista la segunda parte de la década de 1980 y primera de 1990. Juárez se estaba consolidando como una referencia obligada para interpretar las primeras transformaciones que suponía el auge y las grietas de un proyecto neoliberal que se orientaba hacia la producción de bienes de bajo valor agregado mediante la Industria Maquiladora de Exportación (IME). Sus más perniciosos sucedáneos se relacionaron con la violencia contra las mujeres, así como la precarización laboral de toda la población. El primer caso documentado de feminicidio se remonta a 1993.

En el sur son ya prolongados los procesos de despojo contra la comunidad rarámuri, derivado de conflictos por los recursos naturales y la presión de grupos criminales hacia la población. (Velázquez, Disán, 2003)<sup>9</sup>.

---

detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y asesinatos. Citando un reporte del Colegio de Abogados Eustaquio Buelna de Culiacán, González (2007: 88-89) habla de la desaparición de cerca de dos mil comunidades en la sierra de acuerdo a un comparativo entre los censos de población de 1970 y 1980.

<sup>8</sup> Entrevista de César Alarcón a “Rogaciano”\*. Creel, Chihuahua, 18 de Marzo de 2017. \*Nombre cambiado a petición del entrevistado.

<sup>9</sup> De acuerdo al autor, una de las principales organizaciones civiles surgidas por las violaciones a DDHH en la Sierra Tarahumara en 1988, es la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos (COSYDHAC) a iniciativa del obispo José Alberto Llaguno Farías. En Velázquez, Disán. *Iglesia y Sociedad Civil*, 2003. Pág. 152.

Un aspecto en que convergen los diagnósticos especializados en violencia y delincuencia, es que estos fenómenos no se asocian únicamente a un factor.<sup>10</sup> En este sentido, las explicaciones conductistas, a menudo reflejan serias omisiones al subvalorar el estudio del contexto social, cultural e histórico en el que tales formas de violencia se reproducen.

Como asevera Johan Galtung: los problemas complejos no admiten respuestas sencillas ni unidimensionales. (Calderón Concha, Percy 2009).

## **2.1 Contextos de la violencia en Chihuahua: el juego de espejos.**

El caso Chihuahua muestra una densa correlación entre fenómenos tan disímiles como la violencia urbana y rural, vacíos institucionales, severos déficits de planeación, ausencia de políticas de cuidado, educación y desarrollo para la infancia y las juventudes, desindustrialización, crisis productivas cíclicas, entre otros. Se trata de una “interferencia de crisis múltiples”, parafraseando la afortunada idea de Henri Lefebvre (1978) en su teorización sobre la cuestión urbana.

Una percepción profundamente arraigada en el imaginario colectivo del norte es que el Estado nacional está ausente o en el mejor de los casos, actúa en forma errática. En el siglo XIX, cuando el ataque de algunos pueblos indígenas a las ciudades era un asunto primordial para el mantenimiento del orden local, los actores regionales solo podían contar con la certeza que, ante la fragilidad de un poder central que acudiera en su auxilio, sólo podían “mirar para su santo”, como sugiere Krauze en un recuento sobre la época (1986). El estado de guerra entre algunas comunidades originarias y los gobiernos locales en el siglo XIX fue un tema clave para México y aún para los EEUU, al grado que los

---

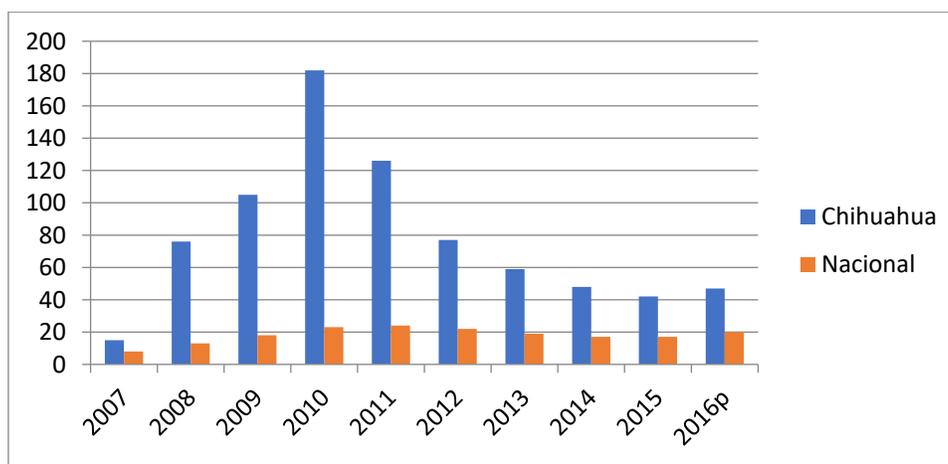
<sup>10</sup> En el carácter multifactorial asociado a la violencia convergen numerosos estudios: Barraza Laurencio (Coord.) *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región Norte: El caso de Cd. Juárez, Chih*; Zavaleta Betancourt, José Alfredo. *La seguridad pública local*. A la misma conclusión lleva el *Informe Bonnemaïson*, uno de los más influyentes análisis sobre la violencia en Francia en 1984.

primeros acuerdos alcanzados en la relación bilateral fueron en torno a la “pacificación” de las revueltas indígenas que sucedían a ambos lados de la frontera. (Véase Meyer, Lorenzo y Vázquez, Josefina, 1982).

La extensión territorial, la considerable distancia entre los núcleos poblacionales, así como la heterogeneidad en las condiciones de vida de los 67 municipios chihuahuenses hacen de la elaboración de la política pública un reto descomunal. Por ejemplo, Chihuahua capital tiene un Índice de Desarrollo Humano comparable a Lituania, el más alto para la entidad, mientras que Batopilas, el municipio con el desempeño más bajo en IDH, tiene índices similares a Zimbabue (PNUD, 2014).

Como refirió el primer diagnóstico realizado en la I Conferencia sobre Violencia y Paz desde lo local (Silva Londoño, Diana, 2016) la entidad fue la más afectada por diversas formas de violencia en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). De 2007 a 2014, la tasa de homicidios casi se triplicó de 15 a 42 casos por cien mil habitantes, con un crecimiento exponencial de 182 casos para el año 2010 (INEGI, 2015). Esta cifra superó por mucho el promedio nacional:

**Gráfica 1. Tasa de homicidios 2007-2016**



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Comunicado 298/17.

Existen diversos criterios de atribución respecto a los inusitados incrementos de los indicadores delictivos en el Estado de Chihuahua. Algunas hipótesis apuntan a que la declaración de “guerra contra las drogas” y los consecuentes operativos militares ordenados en los primeros meses de la administración del presidente Felipe Calderón ocasionaron para el país en conjunto un efecto de dispersión de la violencia, que se ha probado muy difícil de revertir (Merino, José 2011 y Guerrero, Eduardo 2012. *Revista Nexos*). Se aduce como evidencia que la implementación de la Estrategia Federal de Seguridad adquirió notoriedad en el año 2007, año en el que los indicadores de homicidios fueron los más bajos en las últimas décadas según los análisis estadísticos de algunos especialistas (Escalante, 2009).

En el caso concreto de Ciudad Juárez, la investigación de Alarcón (2014; 2016) logró comprobar que este tipo de interpretaciones deben ser puestas en consideración con herramientas interpretativas mejor documentadas y sustentadas estudios de caso concretos. La implementación del Operativo Conjunto Chihuahua (2008) y sus posteriores transformaciones en este municipio pusieron en circulación una serie de mecanismos fuerza, estos de carácter reactivo, por parte de las autoridades federales a petición del gobierno municipal. El aumento en la intensidad de las interacciones violentas por parte de dos de las organizaciones criminales especializadas en el tráfico internacional de drogas con presencia en Juárez,<sup>11</sup> desde la segunda mitad del 2007 amenazaban con desbordar las capacidades de contención relativa de las autoridades y las fuerzas del orden local. En lo posterior y hasta el 2012, los habitantes de Juárez vivirían uno de los periodos más violentos de los que hasta ese momento se tenía memoria.

Puede remarcarse, en este sitio, lo esencial de nuestro argumento. El despliegue militar en Juárez no transportó mágicamente una violencia inexistente. Sostener que fueron los militares quienes llevaron *la violencia* a Juárez implica desconocer tres trayectorias de ASV a saber:

---

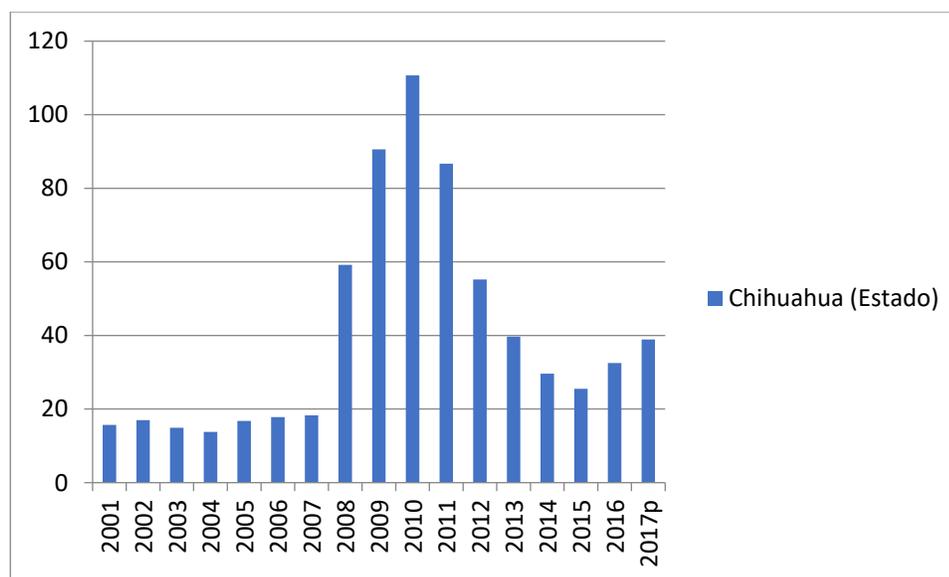
<sup>11</sup> Concretamente las que eran encabezadas en esos momentos por Joaquín Guzmán Loera (a) *El Chapo*, y la liderada Vicente Carrillo Fuentes (a) *el Viceroy*.

- a) La que se deriva de las lógicas y dinámicas de interacción criminal (Cambios en los sistemas de alianzas entre organizaciones de diversos tamaños o intereses, mecanismos de autocontención o disputa en espacios concretos, rupturas violentas etc)
- b) La que se desprende de los déficit gubernamentales en la tramitación de las conflictividades de las organizaciones criminales en los territorios locales
- c) La que se deriva de los históricos déficits gubernamentales en la gestión social del territorio y los habitantes de éstos.<sup>12</sup>

## 2.2 Contextos de la violencia en Chihuahua. Otro giro al caleidoscopio.

Al igual que las cifras de INEGI arriba citadas, datos del Observatorio Ciudadano en el estado muestran un incremento dramático entre 2008 y 2011 en la tasa de homicidios, así como un repunte considerable en los dos últimos años:

**Gráfica 2. Tasa de homicidios 2001-2017\***



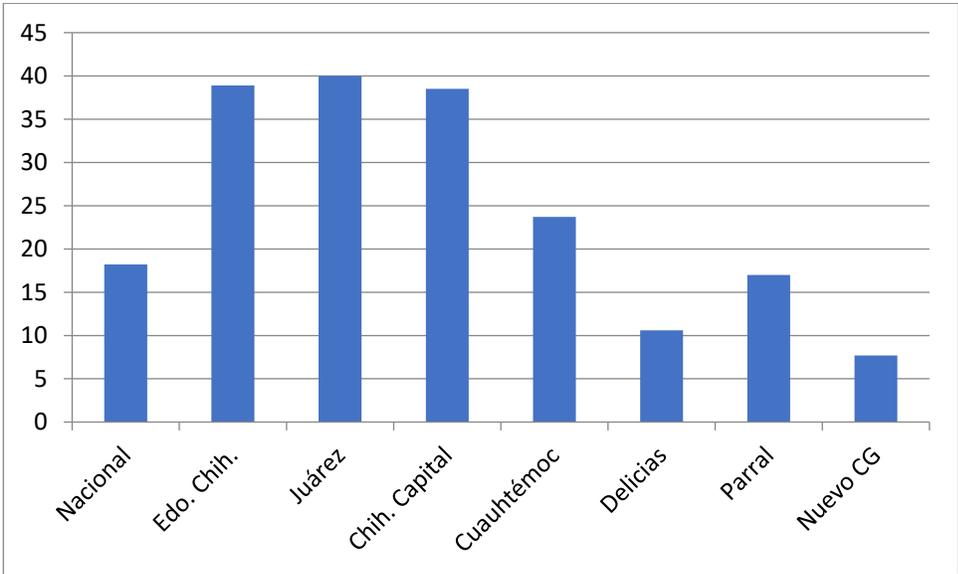
Fuente: Elaboración propia con base en *Reporte de Incidencia delictiva del Estado de Chihuahua*.

Observatorio Ciudadano. Abril 2017

<sup>12</sup> Volveremos sobre ello más adelante.

De acuerdo a información de INEGI (2015) Chihuahua capital y Cd. Juárez, concentran 63.8 de la población total del Estado. Más allá de criterios cuantitativos, tal distribución poblacional hace que una buena cantidad de municipios, difícilmente tengan condiciones para acceder a los recursos federales de seguridad pese a mostrar niveles alarmantes de violencia y ominosas carencias estructurales. En la actualidad, seis municipios son beneficiarios del Programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG): Aldama, Chihuahua, Cuauhtémoc, Delicias, Hidalgo del Parral y Juárez.

**Gráfica 3. Tasa de homicidios en municipios de Chihuahua 2017\***



Fuente: Elaboración propia con base en *Reporte de Incidencia delictiva del Estado de Chihuahua*.

Observatorio Ciudadano. Abril 2017

Una vez expuestos los datos estadísticos básicos, es preciso mencionar que Chihuahua es una de las entidades de la República con los peores indicadores de Derechos Humanos. Un informe de Amnistía Internacional (2016) señala que desde 2007 hay mil 698 personas desaparecidas en el Estado, mientras que en Ciudad Cuauhtémoc –de sólo 114 mil habitantes- el gobierno reporta 351 personas desaparecidas. Un informe oficial respecto a la situación en el Estado (Subsecretaría de DDHH, SEGOB) reconoce que de 2010 a 2015 se registró la cifra más elevada de homicidios a defensores de DDHH, con 9 casos, mientras que hay un número inusualmente alto de medidas cautelares vigentes

(siete) dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a causa de distintos hechos en donde se procura la protección de la vida de comunidades enteras y activistas contra la violencia criminal.

Las situaciones de violencia que afectan a la población en general, a las mujeres y a las comunidades vulnerables, **hace décadas** dejaron de ser un problema local, para convertirse en un tema de repercusiones internacionales para el Estado Mexicano.<sup>13</sup>

Respecto a los feminicidios, ya en 1998, la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió una fuerte recomendación al considerar que las autoridades estatales enfrentaron el caso con “ausencia de interés y vocación”, “omisión culposa” y que “dieron muestras de incapacidad para contender, en el ámbito de la procuración de justicia con la problemática que sufre la región” (Informe OACNUDH, 2003).

Mediante la recomendación 44/98, la CNDH pronunció la dolorosamente elemental recomendación para la autoridad estatal, de “establecer un programa estatal de seguridad pública”, como si esta no fuese una obligación automática para cualquier gobierno (CNDH, 1998)

En 2003, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH) elaboró un minucioso Informe para todo el país, en el que se exhortó a “utilizar todos los recursos disponibles del Estado mexicano para investigar a fondo los asesinatos y los secuestros de mujeres en el estado de Chihuahua y procesar a sus autores” (OACNUDH, 2003).

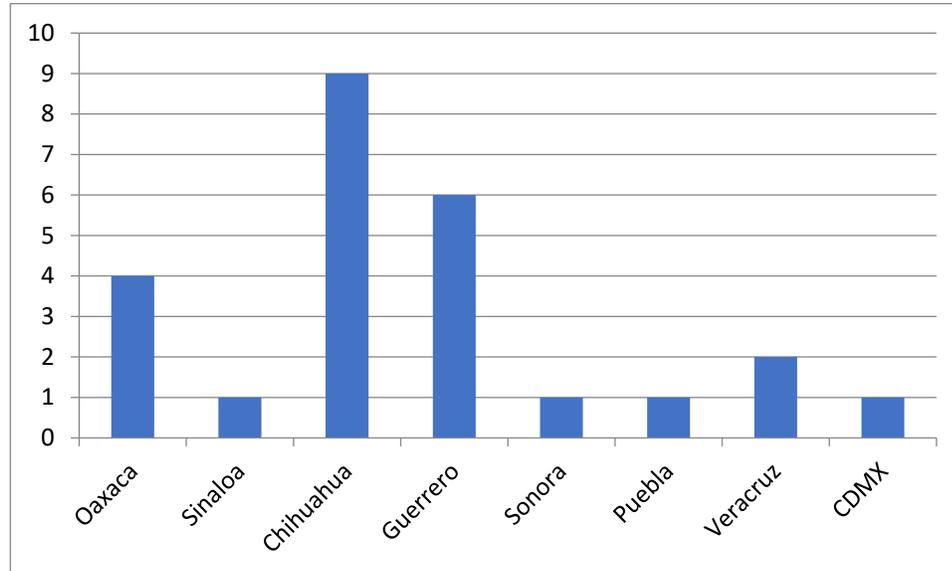
Los sucesivos informes nacionales de OACNUDH de 2009, 2010 y 2013 muestran la realidad persistente de instituciones municipales débiles, así como organismos estatales y federales con ínfimas capacidades de investigación del delito.

---

<sup>13</sup> Ravelo y Domínguez (2007); Garza Almanza (2011)

Una y otra vez, el señalamiento de la ineficacia institucional es el sello.

**Gráfica 4. Homicidios de defensores de DDHH**



Fuente: CNDH. Elaboración propia con base en la Recomendación General 25. Sobre agravios a personas defensoras de Derechos Humanos. 8 feb. 2016.

Luego de solicitar información a las instancias locales, la CNDH concluyó en su Recomendación 25/2016 que la abrumadora mayoría de las Entidades Federativas no cuentan siquiera con marcos jurídicos locales que permitan implementar adecuadamente la Ley para la Protección de las Personas de Derechos Humanos y Periodistas (Diario Oficial de la Federación. 25/06/2012), mucho menos mecanismos apropiados para entender la especial situación que amerita la investigación de estos casos. Pese a ingentes esfuerzos por avanzar en el campo de la seguridad y la justicia, se puede considerar no sin razón, que los mexicanos aún tenemos un marco deficiente y muy imperfecto de protección de derechos, el cual desafortunadamente, todavía asegura la permanencia de la impunidad como regla general.

Un caso emblemático es la sentencia conocida como *Campo Algodonero* (2009) donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos investigó la responsabilidad internacional del Estado mexicano por las omisiones ocurridas en la investigación del

asesinato de jóvenes trabajadoras. En consecuencia, la sentencia determinó diversos incumplimientos de los tres órdenes de gobierno:

Por la falta de medidas de protección a las víctimas [Claudia González, Esmeralda Herrera y Laura Ramos], dos de las cuales eran menores de edad; la falta de prevención de estos crímenes, pese al pleno conocimiento de la existencia de un patrón de violencia de género que había dejado centenares de mujeres y niñas asesinadas; la falta de respuesta de las autoridades frente a la desaparición; la falta de debida diligencia en la investigación de los asesinatos, así como la denegación de justicia y la falta de reparación adecuada. (Sentencia *Campo Algodonero*, 2009. P. 2).

En 2003, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) encomendó a una comisión de expertos, que encabezó Edgardo Buscaglia, la elaboración de un análisis sobre las deficiencias de la administración de Justicia en México, toda vez que se reconocía que la gravedad de la problemática de los feminicidios, pues en los primeros diez años de este grave delito, habían sido asesinadas 328 mujeres. (UNODC, 2003).

A pesar de los enormes costos sociales y humanos, la crisis de violencias sufrida en México en los diez años recientes, detonó -si bien a empujones- numerosos procesos de reformas institucionales como lo son la incorporación de los Derechos Humanos al texto Constitucional, el diseño de un Nuevo Sistema de Justicia Penal (2008-2016), el imperativo permanente de avanzar en procesos de profesionalización de las policías, jueces y ministerios públicos, la creación, entre otras normas, de una Ley para una Vida Libre de Violencia contra la mujer, la institucionalización de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), cuya predecesora surgió en la Comisión Juárez en 2003 y hacia el final del calderonismo, la creación e incorporación de políticas de prevención, que pretendió sin mucho éxito abrir perspectivas innovadoras en torno al concepto de Seguridad Humana.

Como acertadamente señaló Marco Palacios para el caso colombiano (2012), los gobiernos sub nacionales no tienen “la llave” para la indispensable revisión y

discusión global de los mecanismos de fiscalización, control y la política general de drogas, aunque los espacios locales son los que más resienten la proliferación de redes criminales, que son los que finalmente administran, controlan y ocasionalmente ejercen violencia para mantener el flujo de los mercados ilegales.

### **2.3 Contextos de la violencia en Chihuahua. Los peligros de visibilizar**

“Esto le va a pasar a los lengua larga (sic) pegados al gobernador... Gober (sic) vamos por ti. EL 80”. Así sentenciaba el mensaje encontrado en un fraccionamiento residencial en la Ciudad de Chihuahua el 23 de marzo de 2017.<sup>14</sup> Estaba junto al cuerpo de la periodista Miroslava Breach, corresponsal de los diarios *La Jornada* y *Norte de Ciudad Juárez*. Este último dejó de publicarse protestando por el asesinato de Breach. Los directivos del periódico objetaban la falta de garantías para ejercer el oficio periodístico.

Comprobación fatídica: según datos de la organización Artículo 19, desde el año 2000 hasta marzo de 2017 habían sido asesinados 103 periodistas en México. De estos asesinatos, 22 habían ocurrido durante el gobierno de Vicente Fox Quezada (2000- 2006); 48, durante el gobierno de Felipe Calderón (2006/ 2012) y 30 hasta el momento en el que se redactó la nota, durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. De ellos, 13 periodistas fueron ultimados en Chihuahua lo que ponía al Estado en el nada honroso segundo lugar después de Veracruz y compartiendo el sitio con el Estado de Tamaulipas.<sup>15</sup>

En sus reportajes, Breach informó sobre el continuo proceso de desplazamiento y amenazas de los integrantes de las organizaciones criminales a los pobladores de las comunidades de la Sierra Tarahumara, en el llamado *Triángulo Dorado*. Los relatos de Breach denunciaron los mecanismos de coerción de diversos grupos criminales, quienes obligaron a comunidades enteras en grave situación de pobreza a ceder sus tierras o, en el mejor de los casos, a participar en el cultivo de la adormidera. Dichos reportajes también

---

<sup>14</sup> Cfr El Financiero 23/03/ 2017).

<sup>15</sup> Cfr Diario 28/03/2017

documentaron la presencia de algunos familiares de los miembros de las organizaciones criminales en muchas de las instituciones locales de gobierno local.<sup>16</sup>

#### **2.4 Contextos de la violencia en Chihuahua: Ahí pegadito a la sierra...**

Medios como *VICE News* (2016) sostienen que el 90 por ciento de la población indígena, en su mayoría rarámuris, más de 104 mil personas, sufren de elevados índices delictivos. Solo por señalar un ejemplo, el Observatorio Ciudadano de Chihuahua estima una tasa de homicidios de 164 por cien mil habitantes solo en el municipio de Guadalupe y Calvo, una cifra no muy inferior a los peores niveles de recrudecimiento de la violencia en 2010.

Con base en información proporcionada por la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) Carlos Resa estima que en Chihuahua se han erradicado hasta 18 por ciento de los cultivos de adormidera en el país y 19 por ciento de marihuana respecto al total nacional (Resa 2016).

Si en el pasado inmediato las violencias tomaron visibilidad en los principales núcleos urbanos, a mediano y largo plazo se reforzará como prioridad de Estado afrontar la actuación de las organizaciones criminales en las zonas rurales depauperadas y no es en absoluto claro qué acciones institucionales concretas o qué dependencias llevarán a cabo esta tarea.

En marzo de 2016, los senadores Sylvia Leticia Martínez, Alejandro Encinas y Eviel Pérez Magaña presentaron un Punto de Acuerdo donde se exhorta al Gobierno Federal para atender la situación de esta región, toda vez que, según datos del Observatorio Ciudadano, las tasas de homicidios en los municipios serranos de Guadalupe y Calvo y

---

<sup>16</sup> Cfr. Jornada 4/4/2017 y 6/8/2017

Guachochi alcanzaron 150.6 y 106.6 casos por cien mil habitantes, respectivamente (Senado, 30/03/2016).

### **3 El epicentro estatal de las violencias: Ciudad Juárez**

Algunos fragmentos de la trayectoria socio histórica de la ciudad se han depositado ya a lo largo del presente texto. Menciones han sido hechas respecto su histórico rol estratégico como nodo de articulación de economías binacionales -tanto lícitas como ilícitas-; como núcleo de intercambios socio culturales --comenzando desde lo lúdico y terminando en las vivencias más cotidianas-; como un ecosistema transgresor en el que políticos, policías y traficantes, hombres y mujeres, se organizaron a lo largo del tiempo para dar vida a una industria que ofrece una estructura de incentivos que por momentos absorbió carencias no solo materiales, sino también simbólicas de segmentos poblacionales completos.

Juárez es un paradigma de reconversión productiva orientada a industria maquiladora de exportación desde mediados de la década de 1960, pero también ejemplo de los altos costos humanos de un modelo económico centrado en una tercerización que no ha contado con el acompañamiento institucional ni la tramitación política adecuada para hacerle frente a los retos que una sociedad de estas características plantea. De esta forma, el caso de Juárez permite corroborar, por la sumatoria de variables, un ejemplo práctico del funcionamiento de constructos como el de “la acumulación social de las violencias.” Dos episodios permiten ilustrar el recorrido.

#### **3.1. 1928: A Hole in the Wall.**

Del lado estadounidense, la ley que prohibió el consumo de alcohol en el Estado de Texas (Volstead Act, 1919) fue ampliamente rechazada por los empresarios del ramo en El Paso. Por el momento la batalla estaba perdida puesto que las tensiones existentes en el

seno de la sociedad estadounidense derivaron en la búsqueda de la “limpieza moral” de la ciudad texana. La prohibición del consumo de alcohol duraría hasta 1933. Mientras tanto numerosos bares, destilerías, centros de juego y prostitución de origen estadounidense se trasladaron del lado mexicano de la frontera, sumándose a los que ya existían en Ciudad Juárez.

En forma contrastante, la imagen que se proyectó de este lugar fue la de una “ciudad del pecado” donde todo estaba permitido. El propio cónsul norteamericano John W. Dye escribía en 1921: “Juárez es el lugar más inmoral, degenerado y perverso que he visto u oído contar en mis viajes” – a lo que complementaba- “ocurren a diario asesinatos y robos. Continuamente se practican juegos de azar, se consumen y venden drogas heroicas, se bebe en exceso y hay degeneración sexual.” No menos estridentes, las declaraciones de un pastor evangelista residente en El Paso bosquejan un perfil casi demoníaco de la ciudad mexicana “preferiría matara mi hijo y arrojar su cadáver al río antes de permitirle pasar una hora en el infierno desenfrenado de Ciudad Juárez” (Martínez 1982: 84). Encabezados de *El Paso Herald* recitaban: “Juárez tiene el hoyo infernal de la tentación (García 2010: 284). Una moderna Sodoma donde poco tenían que ver aquellos que demandaban los servicios nocturnos: el problema, era su oferta.

Relaciones tensas, pero complementarias. Uno de los casos que ilustra perfectamente las dinámicas que prevalecían de lado y lado de la frontera fue sin duda la del bar conocido como “*A hole in the Wall*” (*Un agujero en la pared*). La información de la que disponemos apunta a que el lugar era propiedad de Francisco A. Martínez jefe de la guarnición de la plaza de Ciudad Juárez. Un militar al que se le acusaba de estar asociado con Agustín Gallo, ex presidente municipal (alcalde) de la ciudad. La cantina y “salón de baile internacional” a *Hole in the Wall* se transformó en toda una leyenda.

Su particularidad era la escenografía. Estaba ubicado en un enclave del Río Bravo conocido como corte de Córdoba, justo a la mitad de la frontera entre México y Estados

Unidos. Los dueños construyeron una pared justo donde se suponía estaba la división internacional. En esta pared se habrían dejado algunos agujeros, justo en la parte superior para que, al asomarse, el cuerpo quedara en los Estados Unidos y la cabeza en México. De esa forma podrían consumir cualquier bebida alcohólica del lado mexicano, sin infringir la ley estadounidense.

Las protestas no se hicieron esperar. Pero el bar se convirtió en uno de los iconos de la ambigüedad que desde época se gestaba y con el paso del tiempo no haría más que crecer. Desde un lado, el uso faccioso del poder, el beneficio económico desde este y la interpretación burlona de las leyes estadounidenses con un profundo tufo moral. Desde el otro lado el escándalo y la indignación puritana que, en un escalamiento de presiones a la contraparte gubernamental mexicana finalmente provocaron la clausura del bar en enero de 1931. (García, 2010: 96)

### **3.2. 2012: ¿La ciudad más peligrosa del mundo?**

“Ciudad Juárez es la ciudad más peligrosa de México y de todo el hemisferio, sino del mundo entero” aseguró William Brownfield<sup>17</sup> en una sesión del comité de adjudicaciones de la cámara baja del Congreso estadounidense el 29 de marzo de 2012. Con sus declaraciones, el también ex embajador de los Estados Unidos en Colombia (2007-2010) y Venezuela (2004- 2007) tocaba fibras muy sensibles dentro del discurso de recuperación de la ciudad que desde hacía algún tiempo venía difundiendo el gobierno mexicano.

Poco más de un mes antes (18 de febrero de 2012), el propio presidente de México, Felipe Calderón anunciaba ante los medios de comunicación que los homicidios violentos ligados al tráfico de drogas habían disminuido un 57%. Sin proponérselo Brownfield desataría una serie de airadas protestas por su “desconocimiento de la

---

<sup>17</sup> Subsecretario del Departamento de Estado quien encabeza la Oficina Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement*).

situación de la ciudad” según declaró con horas de diferencia el entonces alcalde de Ciudad Juárez, Héctor Murguía Lardizábal (2010- 2013). Empresarios de la localidad y miembros del Congreso del Estado de Chihuahua rechazaron también la evaluación del diplomático estadounidense. Las reacciones obligaron a matizar el comentario y, desde la embajada de los Estados Unidos en México, se reconocieron avances en los indicadores de seguridad, manifestando un “total apoyo a los esfuerzos del gobierno mexicano”<sup>18</sup>.

Durante tres años consecutivos, Juárez recibió el estigma -amplificado mediáticamente- por parte de diversos sectores como la “ciudad más peligrosa del mundo”, cuestión que solo se podría verificar si existieran indicadores con mínima certidumbre sobre la magnitud de la violencia en ciudades en situación de guerra en países como Irak, Siria o Afganistán. Como sea, el calificativo que Brownfield repetía causó un profundo disgusto entre algunos sectores de las élites políticas mexicanas.

El episodio ilustró, de lado y lado, la complejidad de la relación México- Estados Unidos en materia de drogas ilegales. Mostró en la práctica los grados de complejidad de una serie de violencias sociales acumuladas. Imágenes contrapuestas de una frontera compartida y con problemas comunes que subsisten sobre una relación asimétrica. De un lado, evaluaciones desfavorables y rectificaciones apresuradas que mostraban los entretelones de quien, como, cuando y hasta qué punto se ponen en circulación las reglas que rigen el campo internacional del control de drogas; del otro, esfuerzos – monumentales o tímidos según el punto de vista- que resultaban insuficientes para el primero, hiriendo la delgada piel del segundo y lastimando una sensibilidad que reconoce poco – y quizá solo de paso- de las enormes grietas estructurales que persisten detrás de la aparente disminución de los homicidios violentos.

---

<sup>18</sup> Cfr. *La Jornada*, 18/02/ 2012; *El Universal* 29/03/2012; *Norte digital* 31/03/2012.

### 3.3 ¿Cómo se llegó a ese punto?

Juárez no fue siempre tan violenta, no obstante las anquilosadas proyecciones negativas que de ella se hicieran. A pesar de ser una ciudad que cuando menos desde inicios del siglo XX había sido un enclave estratégico tanto para el trasiego internacional de drogas ilegales, como para el consumo de las mismas por parte de usuarios de ambos lados de la frontera, nunca en su historia los habitantes de la ciudad habían atestiguado un aumento de delitos de tal magnitud. Muchas actividades de la vida cotidiana como el disfrute de actividades nocturnas o el mismo desplazamiento desde, hacia, y entre diversas zonas de la ciudad se vieron repentinamente obstaculizadas primero, súbitamente canceladas después. En el interior mismo de hogares y comercios se llegaron a cometer homicidios y realizaron extorsiones. El ambiente general era de miedo, zozobra y en no pocas ocasiones, terror.

En el periodo que abarcó de la segunda mitad del 2007 al 2013, Ciudad Juárez vivió una escalada de violencias sin precedentes. Este escalamiento se hizo evidente con el aumento exponencial de prácticamente todos los indicadores delictivos, comenzando por el incremento de homicidios, robos, hurto y secuestro (Castillo y Barraza, 2009; Cervantes 2010). Incluso aparecieron tipos de delitos que no se presentaban tradicionalmente en la región, como lo fue el caso de la extorsión y el incendio intencional (Cervera y Monarrez 2010).

En los diagnósticos sobre los diversos tipos de violencias vividas en la región se presentó además la disminución de la edad de los hombres que participaban en este tipo de cursos de acción delictiva, siendo cada vez más jóvenes. De la misma forma, no solo se mantuvo el número de homicidios cometidos contra las mujeres, sino que, a la par del alza de los otros indicadores delincuenciales, lo que ha tendido a ser denominado como “feminicidio” también aumentó (Monarrez y Cruz 2009)

Sumadas a décadas de acumulación social de distintas formas de violencia, las variaciones incrementales en el comportamiento criminal, inusuales por lo demás, fueron comprendidas en el marco de una sangrienta disputa armada protagonizada por dos organizaciones internacionales de tráfico de drogas ilegales a saber:

- La Organización de Juárez (OJ) que heredó y condensó muchas de las dinámicas asociativas y sistemas de alianzas locales previos y
- La Organización de Sinaloa (OS) que aparecía como un agente social que trató de disputar la hegemonía de la primera en el control del trasiego internacional de drogas ilegales

Ambas organizaciones establecieron distintos tipos de alianzas con grupos de fuerte presencia en la ciudad siendo estos:

- OJ. Contaba con dos grupos subsidiarios:
  - a) la organización para policial conocida como *La Línea*
  - b) la pandilla binacional denominada *Barrio Azteca*;
- OS. Esta contaba con tres grupos subsidiarios:
  - a) Un grupo de choque conocido como *Gente Nueva*
  - b) Una pandilla de origen México–estadounidense que se denominaba *Los Mexicles*
  - c) Una pandilla anclada territorialmente a las dinámicas de la ciudad conocida como *Artistas Asesinos*<sup>19</sup>

Al despliegue e intercambios violentos en el territorio de las dos grandes organizaciones internacionales del tráfico de drogas ilegales y sus respectivos grupos subsidiarios -estos de una territorialidad más local y relativamente más restringida- habría que sumársele la intervención de otros grupos, estos de carácter institucional derivados

---

<sup>19</sup> Cfr. Alarcón 2014.

de las tentativas de control gubernamental. Como reacción al incremento numérico de delitos y, de entre ellos, teniendo al homicidio como principal referente, se implementó un operativo territorial de contención y choque conocido como *Operativo Conjunto Chihuahua*.

En los años posteriores contingentes del *Ejército* y la *Policía Federal*, en proporciones numéricas variables, se encargarían tanto de patrullar la ciudad como de tratar neutralizar objetivos estratégicos vía detención o baja de los principales líderes de este conglomerado de grupos.

Así, a la identificación de los actores principales, le debe seguir la delimitación de sus direccionalidades y trayectorias organizacionales de violencia. Consecuentemente pueden apreciarse tres principales

- 1) Las organizaciones de traficantes y grupos aliados/ subcontratados, entre sí;
- 2) Las organizaciones de traficantes y grupos aliados subcontratados, contra integrantes de las Fuerzas de Seguridad del Estado mexicano
- 3) Las Fuerzas de Seguridad del Estado mexicano contra miembros de las organizaciones de traficantes y grupos aliados/ subcontratados

En los márgenes de estas dinámicas de confrontación macro que condensaron la atención institucional y mediática, se generaron, además, *otro tipo de expresiones organizacionales de violencia y criminalidad*. Fuentes relacionadas con la Fiscalía del Estado de Chihuahua mencionaron la presencia cuando menos 200 *organizaciones de extorsionadores* que, desde ambos lados de la frontera y aprovechando la situación de caos y violencia en la ciudad hicieron de Juárez su centro de operaciones.<sup>20</sup> Este tipo de violencia, protagonizado por grupos de *delincuentes de oportunidad* fue organizado en

---

<sup>20</sup> Cfr. *Milenio* 16/11/2010; *El Universal*, 16 de septiembre de 2011.

dimensiones bastante fragmentadas. Esta heterogeneidad de prácticas y cursos de acción delictivos terminó por generar una sensación de caos generalizado.

Miles de habitantes de la ciudad salieron de ella. INEGI reporta que poco más de 60 mil familias, esto es, el 24 % de la población se fue de Juárez (Payan, 2011).

Pese a ello, y por distintas razones, el grueso de los habitantes de la ciudad se quedó en ella. Muchos de estos se organizaron para exigir respuestas institucionales efectivas que trascendieran la pura lógica punitiva derivada del despliegue de las instituciones para el reforzamiento de la ley. Multitudinarias manifestaciones se llevaron a cabo en distintos momentos y en distintas partes de la ciudad reclamando por la inefectividad percibida del Operativo Conjunto Chihuahua puesto que a pesar de su implementación, la tasa de homicidios, robo, secuestro y extorsiones llegó a niveles nunca antes vistos.

Versiones periodísticas señalan que, cuando se echó a andar el *Operativo Conjunto*, la instrucción del entonces secretario de Defensa, Guillermo Galván era utilizar medidas muy duras para cumplir la orden de Calderón de combatir a los traficantes:

Había que innovar en los métodos de trabajo y operación. El cumplimiento quedó a la interpretación de los comandantes de las regiones, zonas, guarniciones y aun unidades militares de todo el país. No fueron instrucciones por escrito. El general Galván las daba donde se realizaban los operativos conjuntos; ahí se reunía con las comandancias involucradas. (Carrasco, Jorge. Proceso, 2013)

En un sentido similar, un despacho del gobierno norteamericano filtrado por *Wikileaks* señalaba que “la cadena de mandos y la distribución de responsabilidades no es clara en el Operativo Conjunto Chihuahua” (Petrich, Blanche. *La Jornada*. 16/03/11).

Los cables de *Wikileaks* hechos públicos al final del sexenio anterior, revelan que numerosos funcionarios del gobierno norteamericano tenían dudas sobre la eficacia operativa de la “guerra contra las drogas” en México, entre otros factores por el

incremento de denuncias por violaciones a Derechos Humanos y debido a suspicacias - fundadas o no- respecto a la participación del Ejército. Sobre el particular, el activista Gustavo de la Rosa Hickerson, señaló que sólo en 2010, se documentaron más de mil 250 quejas de abusos y se entablaron más de 450 denuncias penales ante el sistema de Justicia Militar (De la Rosa Hickerson, 2011).

Un cable signado por Carlos Pascual, daba cuenta de una reunión entre funcionarios mexicanos y contrapartes del Departamento de Justicia de EEUU, donde ambos reconocían la necesidad de producir resultados a corto plazo. Argüía un servidor público federal de la administración Calderón: “Tenemos 18 meses y si no producimos un éxito tangible que sea reconocible para el pueblo mexicano, será difícil sostener la confrontación en la próxima administración”. Las opciones para implementar un programa donde se movilizaran todos los recursos colectivos a la mano para reducir la violencia eran Tijuana y Cd. Juárez (Cable Wikileaks 09MEXICO2882\_a, 2009).

Se mantuvo la estrategia a pesar de los reclamos. No obstante, la situación cambió en enero de 2010 una vez que el entonces presidente de la República, Felipe Calderón, en una gira por Japón, cuestionado por una reciente masacre cometida contra estudiantes del CBTIS 128 en el fraccionamiento de Villas del Salvárcar, declaró que “era un ajuste de cuentas entre pandillas”<sup>21</sup>. Ninguno de los jóvenes tenía algún vínculo comprobado con tales y las declaraciones del expresidente elevaron las tensiones aún más. En posteriores visitas a la ciudad, Calderón perfiló lo que sería un nuevo programa de intervención, este más integral, en el que se reconocía que el enfoque meramente punitivo, hasta el momento no había dado los resultados esperados.

### **3.4. Todos Somos Juárez**

En este contexto surgió la estrategia *Todos Somos Juárez, reconstruyamos la ciudad (TSJ)*. En esta estrategia se convocó a las organizaciones de la sociedad civil para la gestión a de objetivos que respondieran más adecuadamente al escenario de crisis derivado de las múltiples violencias que se vivían en la ciudad.

---

<sup>21</sup> Cfr. *El Universal*. 01/02/2010; *Milenio*, 9/02/2016

Más allá del comportamiento letal y predatorio de las organizaciones criminales de diversas filiaciones y tamaños, la ofensiva militar de las instituciones de seguridad estatales y las erráticas declaraciones de los funcionarios mexicanos, la estrategia reconocía además que el caótico escenario de violencias que se vivía en la ciudad, también era producto de añejas desatenciones derivadas de años de gestiones gubernamentales notablemente deficientes: se trataba de violencias acumuladas históricamente.

Un complejo proceso de acumulación que generó el caldo de cultivo en el que se desarrolló tanto la confrontación armada entre organizaciones criminales como el involucramiento activo de importantes segmentos sociales con distintos grados de organización y consistencia interna. Así, TSJ, en cuanto a su funcionamiento interno, se dividió por mesas temáticas desde las que se identificaron algunos de los temas prioritarios. Desde estas mesas se trazaron además algunos de los objetivos centrales en articulación con algunos de los responsables de las instancias gubernamentales afines a las temáticas en torno a las que se dividió la operacionalización del programa. El resultado fueron 160 compromisos subdivididos en seis categorías: seguridad, economía, empleo, salud, educación/ cultura y desarrollo social.

**Tabla I**  
**Todos Somos Juárez**  
**Desglose por área temática, número de compromisos asumidos y porcentaje de inversión federal**

<b>Área Temática</b>	<b>Número de Compromisos</b>	<b>Porcentaje de Inversión federal total (2010-2011)</b>
Seguridad	12	18%
Economía	11	5%
Empleo	5	3%
Salud	40	21%
Educación / cultura	72	27%
Desarrollo social	20	26%
<b>Total</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia con datos de Calderón (2013)

El expresidente Calderón señala que el Gobierno Federal gastó poco más de 283 millones de dólares en la implementación de TSJ (2013). Hasta la fecha de redacción del presente texto (noviembre de 2017) aún no se han publicados estudios serios respecto a la forma como estos recursos del presupuesto asignado compaginan con los recursos del presupuesto ejercido. No hay un diagnóstico tampoco, sobre la incidencia de este programa en la transformación o no de las condiciones estructurales de pobreza y desigualdad imperantes en esta ciudad. La amplitud programática de TSJ precisa de un estudio pormenorizado respecto a lo que funcionó, lo que no, lo que es replicable y lo que se precisa socialmente en espacios sociales con altos acumulados de violencia para que este tipo de programas tenga éxito o fracase.

#### **3.4.1 Visiones críticas de TSJ**

Algunos de los entrevistados, directamente relacionados con la implementación del programa TSJ, señalan fuertes tensiones o nodos potencialmente conflictivos que giran en 4 órbitas operativas de éste a saber:

a) No todas las mesas de trabajo adquirieron la misma consistencia organizacional y coherencia evaluativa para promover activamente una correcta distribución de los recursos del programa TSJ;

b) Por diversas razones, algunas de las obras de infraestructura promovidas con el presupuesto de TSJ no fueron terminadas, se terminaron y no se utilizaron o existen fuertes lagunas jurídicas en los procesos de adjudicación de estas;

c) Algunos de los programas que requerían personal especializado en diferentes tipos de trabajo comunitario, no se realizaron por falta ya sea de insumos, personal o presupuesto;

d) Una parte del personal ejecutivo de TSJ, provenientes del centro del país, tenían poco conocimiento real sobre la diversidad de dinámicas de violencia e inseguridad

que se estaban viviendo en la ciudad. Las actitudes de estos crearon inconformidad en los miembros de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales.

En buena medida TSJ centró su atención en reforzar la presencia de programas ya existentes como lo era la incorporación de más beneficiarios al Seguro Popular, la ampliación del Programa de Rescate de Espacios Públicos de SEDESOL o la apertura de los “Centros Nueva Vida”, operado por la Secretaría de Salud para la atención de adicciones. Sin embargo, aunque la presencia masiva del Estado pudo tener efectos positivos, no era en absoluto claro cómo este conjunto de acciones operaban en la reducción de la violencia y mucho menos qué podría ocurrir en el momento en que disminuyera el suministro de recursos para mantener la iniciativa.

### **3.4.2 Lo que si funcionó.**

Se debe reconocer que, a pesar de las críticas anteriores, tres elementos han sido caracterizados como positivos por parte de los integrantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados, a saber:

a) Se promovió de forma activa una mejor articulación entre diversas organizaciones de la sociedad civil que ya tenían presencia en Juárez.

b) A pesar de lo errático de la actuación gubernamental en los primeros momentos de la implementación del programa TSJ, se trató ante todo de realizar un proceso de intervención flexible, abriendo canales de comunicación entre los integrantes de la sociedad civil y representantes de los tres órdenes de gobierno. Estos canales de comunicación eran a lo sumo débiles o inexistentes hasta antes de la llegada de este programa a Juárez.

c) Teniendo como principal referente el funcionamiento de la mesa de seguridad (una de las mesas que mejor desempeño y consistencia evaluativa alcanzó) la implementación de TSJ permitió no solo un diálogo franco con los miembros de la fuerza

publica con presencia en la ciudad, sino que, a través de este, se logró un mejor monitoreo de las actividades criminales.

En el punto de intersección de los dos últimos apartados que hemos desarrollado, puede percibirse con más fuerza el vacío de conocimiento y la necesidad aún pendiente de investigaciones exhaustivas. Prácticamente no hay estudios detallados que permitan determinar por qué bajó la violencia en Juárez y todavía están pendientes mayores explicaciones sobre qué ocurrió tras la reducción sustancial del apoyo gubernamental a la ciudad.

#### **4. La Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal (NSJP) y las políticas de prevención.**

Chihuahua fue la primera en construir en el país un nuevo modelo penal de carácter acusatorio-adversarial. En 2006, los tres Poderes Estatales presentaron una iniciativa conjunta de Reforma Integral para modificar la Constitución del Estado, reformar las leyes orgánicas del Poder Judicial y el Ministerio Público, emitir un nuevo Código de Procedimientos Penales, así como nuevas leyes de atención a víctimas, Seguridad Ciudadana, Ejecución de Penas (Gobierno, Congreso y Poder Judicial, 18/01/06). Antes de que arrancara oficialmente este proceso en el ámbito federal, Chihuahua ya iba pasos adelante.

En la exposición de motivos se mencionó que:

El nuevo modelo justicia penal en Chihuahua establece los principios garantistas de contradicción, independencia e igualdad entre las partes del proceso penal: El Ministerio Público, que investiga bajo estrictos controles internos y externos que supervisan la legalidad de sus actos procesales y formula la acusación; el defensor, que responde con una defensa adecuada a la estrategia y planteamiento de la acusación en representación del imputado; y, el juzgador, que supervisa la legalidad de las actuaciones y resuelve conforme a derecho. (*Ibid.*)

Como es ya muy conocido, el NSJP supone la adopción de un nuevo paradigma de administración de justicia que implica transformaciones radicales al funcionamiento de policías, jueces, ministerios públicos, las partes en el proceso, medios de comunicación y aun un giro copernicano que incluye a las facultades donde hoy se forman las nuevas generaciones de abogados en toda la República.

La Iniciativa de los tres poderes, abrevó de la experiencia de una decena de países latinoamericanos, desde Argentina hasta Guatemala y en particular, se recibieron capacitaciones de especialistas de Estados Unidos y Chile para el componente de oralidad del proceso penal (Molina Martínez, Sergio. 2010).

Dada la magnitud de un cambio tan sensible, la legislación federal abrió una etapa de preparación para el NSJP de junio de 2008 a 2016, cuando entró en vigor el nuevo modelo. Este periodo probó ser muy accidentado y con condiciones desiguales de implementación en cada Entidad Federativa. Una profunda y muy oportuna evaluación realizada por el Centro de Investigación para el Desarrollo AC (CIDAC), concluyó que ningún estado cumplió con el estándar necesario para la correcta aplicación del NSJP. En una métrica de indicadores que establecía 500 puntos como el puntaje mínimo a obtener, Chihuahua quedó sólo detrás de Guanajuato, con 388 puntos, pero es importante recalcar que todas las entidades quedaron por debajo del mínimo requerido. (CIDAC, 2016).

No debieran desestimarse los enormes desafíos implícitos en esta Reforma, o bien, habría que ponderar sus alcances de acuerdo a las capacidades de los distintos actores sociales y aún las limitaciones objetivas de nuestra cultura jurídica: Difícilmente se puede considerar que contamos con corporaciones policiales que actúan correctamente como primeros respondientes a un probable hecho delictivo, ministerios públicos que integran averiguaciones previas adecuadas, juzgados donde se valoran las pruebas con exhaustividad e incluso un público que comprende el significado de los Derechos Humanos y respeta la importancia del debido proceso. Antes que señalar a actores

específicos, conviene reconocer que nuestro sistema penal tiene fallas ancestrales de carácter sistémico, que impactan negativamente la aplicación de un nuevo entramado legal.

El NSJP representó numerosas necesidades de capacitación, construcción de infraestructura, adopción de nuevas tecnologías, armonización del marco legal, todo ello en medio de un significativo rezago en la administración de la Justicia. Cabe citar dos ejemplos de lo anterior: Un solo agente del Ministerio Público debía manejar simultáneamente más de 200 investigaciones en la entidad. En 2003, se iniciaron 60 mil averiguaciones. En el municipio de Chihuahua se iniciaron 14 mil 887 investigaciones y solo existían 165 agentes del MP, lo que equivale a más de 190 averiguaciones por agente, mientras que Cd. Juárez tenía 154 agentes por más de 31 mil averiguaciones, equivalente a 205 investigaciones por agente. (CIDAC, 2006).

Como ocurrió en México y Chile, un país precursor en la materia, las reformas estaban dirigidas -como un objetivo central- a modernizar un sistema inquisitivo mixto visiblemente rebasado, fracturado e incapaz de responder con prontitud y eficacia a sus responsabilidades.

Dentro del Subsidio destinado a la implementación del NSJP, Chihuahua recibió 174, 918, 619.37 de 2010 a 2016, más las aportaciones de otros fondos federales como el Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP) y el programa de Fortalecimiento para la Seguridad (FORTASEG) (CIDAC, 2016). Sin embargo, la Secretaría Técnica encargada de dirigir a nivel federal el proceso, dependiente de la Secretaría de Gobernación (SETEC) recibió dictámenes muy desfavorables de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados<sup>22</sup>, por deficiencias durante el proceso de implementación a nivel nacional y los Estados por su parte, a menudo fueron señalados por diversas irregularidades en el ejercicio del presupuesto.

---

<sup>22</sup> En específico nos referimos a la Auditoría Forense practicada por la ASF a la Cuenta Pública 2012.

A un año de la vigencia del NSJP sería prematuro e incluso erróneo hacer valoraciones categóricas sobre su efectividad, tomando en cuenta que la adopción de este sistema implica, en toda la extensión del concepto, un cambio generacional. Hay algunos indicios preliminares positivos: El tiempo de resolución de casos se redujo a menos de 5 meses en Chihuahua, cuando antes era de un año y medio (CIDAC, 2012).

Un total de 48 por ciento de casos se canalizaron a Mecanismos Alternos de Resolución de Controversias y 23 por ciento de las carpetas finalizaron en procedimientos abreviados. Se demostró una reducción muy significativa en los tiempos de duración de los juicios y un dato que sorprendería aún a los detractores del sistema: 68 por ciento de las sentencias concluidas son condenatorias, contra 32 por ciento absolutorias (CIDAC, 2016).

Debe ponderarse como un avance relativo, la construcción del Centro de Justicia para Mujeres, habida cuenta de la importancia que reviste la problemática de violencia de Género en la entidad. La instalación de este tipo de centros fue definido como una prioridad nacional en el Consejo Nacional de Seguridad Pública desde la administración de Calderón y progresivamente se abren oportunidades para que los gobiernos estatales puedan combinar dos necesidades estratégicas: Atender a sectores muy vulnerables a la violencia, al tiempo que invierten en incrementar las capacidades operativas de las instituciones de seguridad y justicia.

Recién se publicó un estudio que refirió la reducción de delitos de alto impacto en la entidad (homicidio doloso, secuestro, extorsión, robo con violencia, robo de vehículo y robo en casa habitación) en los años 2013 y 2014 (Aguirre Bonilla, Olivia, 2017). La correlación entre incidencia delictiva y la operación del NSJP es un tema muy controversial que no debería dar lugar a conclusiones precipitadas, sobre todo si se reconoce la insuficiencia de información y la juventud del propio sistema.

El modelo penal acusatorio-adversarial está aún en etapas iniciales y es mucho mejor que la resolución de sus problemas se oriente por decisiones técnicas y por información verificable que por coyunturas políticas que pueden distorsionar sus principios fundacionales.

#### **4.1 Políticas de prevención de la violencia y la delincuencia.**

Es una característica compartida para todo el país, que las políticas gubernamentales de prevención palidecen y se distinguen por su ineficacia frente a la magnitud de la crisis de violencia y Derechos Humanos. Las reformas a la seguridad y la justicia en el sexenio pasado, derivaron en la adaptación de un marco normativo en el que los partidos políticos alcanzaron un no desdeñable grado de consenso sobre la reformulación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Surgieron normas aun muy imperfectas, pero que marcaban un punto de partida como lo fue la Ley para una Vida Libre de Violencia contra la Mujer, la Ley General de Prevención Social, la propia reforma a los DDHH, la Ley de Víctimas, así como la norma que regula el SNSP. Esta última entre sus novedades, dio lugar a la creación de un Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, que en el papel tendría como atribución conducir la política preventiva.

Para el presupuesto de 2011, por primera vez el Congreso dispuso que los municipios que ya eran beneficiarios del Subsidio de Seguridad Pública Municipal (SUBSEMUN), destinaran 10 y en años subsiguientes 20 por ciento del presupuesto de seguridad específicamente a acciones de prevención.

Sin embargo, los programas federales han tenido tradicionalmente serios problemas de diseño y un severo descontrol administrativo, inercia que ha documentado extensivamente la Auditoría Superior de la Federación (ASF), además de que la propia política de prevención estaba sometida desde un inicio a lógicas determinadas por la

competencia electoral, lo cual restó consistencia a la implementación de las acciones y por otra parte, hizo naufragar la mayoría de los programas.

Más allá de *Todos Somos Juárez* y contadísimas excepciones que apenas se podrían considerar como programas promisorios con una vida breve, como el caso Aguascalientes, la operación cotidiana de la prevención descansaba en buena medida en instituciones de seguridad y justicia profundamente descompuestas e inoperantes para implementar un concepto aún muy difuso teóricamente, como lo es la prevención de la criminalidad.

La administración del presidente Peña Nieto asumió la prevención social como la primera acción de gobierno y un nuevo enfoque para la estrategia de seguridad, pero nunca dio pasos ordenados que dieran lugar a la generación de una auténtica política pública novedosa. Por otra parte, la prevención se aplica mayoritariamente en el ámbito territorial de los municipios o los Estados, y en todo caso, la acción federal es suplementaria a una estrategia que, dada la distribución de competencias, debe encontrarse firmemente anclada en el orden local.

Por otra parte, las relaciones de trabajo y de coordinación entre los tres órdenes de gobierno probó ser mucho más difícil de cristalizar de lo que podrían suponer los creadores de una política diseñada desde el centro del país.

Desde un inicio, la improvisación fue el sello de la política de prevención de este gobierno. Ante la falta de un Plan Nacional de Desarrollo que diera consistencia lógica a las acciones en la materia, los primeros años fueron un desfile de ocurrencias como lo fue repartir lentes, ferias de servicios, o clínicas de fútbol con elevadísimos costos y prácticamente nulos rendimientos. La política preventiva no pudo escapar al enfoque asistencialista que es muy común en los programas públicos, pero ello no necesariamente tenía relación, ni podía tenerla, con el mejoramiento de la función de seguridad que la Constitución atribuye a los órdenes de gobierno. Al frente de esta “nueva estrategia” se

encontraba una Subsecretaría dependiente de Gobernación, que no tenía un soporte jurídico adecuado, dado que la LGSNSP recién aprobada expresamente había otorgado la conducción de la política a un Centro Nacional que se suponía debía ser la instancia especializada.

El mejor análisis de esta etapa inicial fue elaborado por la organización México Evalúa (2014) en el documento *Prevención del delito en México: ¿Dónde quedó la evidencia?* Ahí, se pone en cuestión el criterio de distribución de recursos y los programas prioritarios para las 57 demarcaciones que inicialmente fueron beneficiarias del Programa Nacional de Prevención del Delito (PRONAPRED). El diseño institucional tenía un alcance circunscrito a polígonos muy pequeños, en relación con la problemática en cada uno de los más de 2 mil 400 municipios de México, además de que la gran mayoría de ellos, por sus características socio demográficas, ni en sueños podrían acceder a este programa federal.

El cambio de administración motivó que se postergaran o suspendieran definitivamente algunos programas que el Consejo Nacional de Seguridad Pública había acordado que eran prioritarios para la continuidad de la política nacional de prevención, como lo debía ser la creación de Centros Estatales, que pudieran implementar las políticas con mayor adecuación a las necesidades locales, los Centros de Justicia para las Mujeres, que proyectaban atender con mayor especificidad la violencia de Género e incluso los Consejos de Participación Ciudadana, que serían instancias destinadas a dar un seguimiento con un perfil eminentemente cívico a la aplicación de los programas de prevención, pero también de otras áreas estratégicas, como la producción de información delictiva y el avance de los procesos de control de confianza.

Buena parte de estas iniciativas, cabe recalcar, se perdieron en la maraña de opacidad, falta de rendición de cuentas y aun un manejo sumamente irregular de los recursos públicos. Por citar un ejemplo, el gobierno entrante en Chihuahua señaló un

subejercicio de 430 millones de pesos del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública (FASP) de 2014 a 2016, por parte del gobierno anterior (*Reforma*, 31/03/17). En una entidad marcada por las carencias, los subejercicios deberían ser inaceptables.

En un entorno marcado por la falta de continuidad, la debilidad programática y en suma una falta de visión y voluntad de las autoridades sobre las necesidades de sus propias comunidades, era muy difícil que la política local de prevención tuviera resultados perdurables que pudieran subsistir a coyunturas políticas.

El carácter asistencialista impreso a la política preventiva, hace que se confundan a menudo las muy delgadas líneas entre la política social y una de seguridad, de manera que las iniciativas específicas del PRONAPRED en los estados, frecuentemente se convierten en un conjunto de acciones aisladas que no cumplen en su mayoría un rigor metodológico mínimo que las hagan asemejarse a una política pública.

Más aún, en las condiciones actuales, no tiene ningún sentido una política de prevención que no asuma como objetivos explícitos ayudar a afrontar la crisis de Derechos Humanos, la problemática de desapariciones, la violencia institucional o de los grupos criminales contra las juventudes, los defensores de derechos fundamentales o los periodistas. La política preventiva no siempre ha abonado por otra parte a la reforma de las instituciones, de manera prioritaria al sistema penitenciario o hacia alguna iniciativa perdurable de reforma policial.

Pese a las debilidades citadas, hay que reconocer en Chihuahua se emprendieron algunos esfuerzos interesantes, como fue la implementación de actividades para niñez y juventudes en el municipio de Guadalupe y Calvo, fuertemente asolado por la violencia. Además, en Chihuahua capital se inició un proyecto ambicioso de policía comunitaria basado en un cambio a la gestión policial, medidas de control y seguimiento a

los procesos internos, así como la incorporación de mecanismos de participación ciudadana(Salgado, Juan. 2010).

En la actualidad, el sector empresarial creó el llamado Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) que tiene un conjunto de proyectos destinados a la comunidad. A través de la Unidad de Prevención de la Violencia, diseñó intervenciones en asuntos como familia, adicciones, atención terapéutica a generadores de violencia, arte urbano, resolución pacífica de conflictos y otros<sup>23</sup>.

Derivado de la profunda crisis de Cd. Juárez y la aplicación de TSJ es posible señalar que en el estado hay una percepción pública más favorable a la prevención, así como un cúmulo de organizaciones, instituciones y conocimientos con fuertes capacidades para dar la discusión del replanteamiento de la seguridad en términos muy distintos al enfoque punitivo que aun predomina entre actores gubernamentales.

Lógicamente, Chihuahua requiere una gran recomposición institucional que tenga una mirada muy atenta hacia la Seguridad Humana y ese es un reto que necesariamente requerirá atajar los fenómenos de corrupción, violencia estatal, infiltración criminal en las instituciones y revalorización de las instituciones de seguridad y justicia conforme a estándares democráticos.

## **5. Hallazgos:**

En el presente proyecto se consideró inadecuado emitir “recomendaciones” en una entidad que -por lo demás- tiene una serie de procesos sociales en marcha y experiencias acumuladas. Sin embargo, se detectó la necesidad de:

---

<sup>23</sup> La información de los programas preventivos se puede encontrar en [www.ficosec.org/unidad-de-prevencion-de-la-violencia/](http://www.ficosec.org/unidad-de-prevencion-de-la-violencia/)

- Incrementar significativamente las capacidades del Ministerio Público en la investigación de los delitos, mediante procesos de fortalecimiento de recursos técnicos y humanos.

- Que el gobierno estatal y los municipales realicen esfuerzos mucho más amplios de transparencia y rendición de cuentas en las políticas de seguridad, de manera que el público tenga el mejor conocimiento posible de la aplicación de las políticas, programas y presupuestos públicos.

- Que en su conjunto, el Estado Mexicano (Gobierno federal, estatal y municipales) continúe en el reconocimiento de su responsabilidad pública por violaciones graves a los Derechos Humanos y que en consecuencia se establezcan políticas específicas orientadas a la reconstrucción de Memoria Histórica en los municipios de Chihuahua.

- Que el Estado Mexicano reevalúe las recomendaciones internacionales de los organismos del Sistema de Naciones Unidas y elabore una estrategia claramente definida para cumplir con las distintas observaciones que se han hecho desde hace décadas, concernientes a la entidad.

- Que el Gobierno del Estado de Chihuahua fije como una prioridad absoluta el pronto esclarecimiento de los homicidios contra defensores de Derechos Humanos y periodistas.

- Dar seguimiento al punto de Acuerdo emitido por el Senado de la República para que los órdenes federal, estatal y local, atiendan de manera subsidiaria la problemática de violencia y falta de desarrollo en los municipios de la Sierra Tarahumara. Se considera prioritario implementar un PLAN INTEGRAL para la región que reduzca la exposición de las comunidades a la violencia de los grupos criminales, al tiempo que se articulen servicios básicos de educación y salud

## 6. Conclusiones

Como se argumentó en este ensayo, Chihuahua reúne contextos heterogéneos que hacen propicia la reproducción de las violencias. Estas son múltiples y multidireccionadas, con referentes heterogéneos y formas de expresión disímiles.

En buena medida, su condición fronteriza motivó una acelerada transformación de la economía y la sociedad con una integración contradictoria y desigual en la que tuvo enorme peso la industria maquiladora.

Pero este factor explicativo, no obstante, adquiere un matiz distinto al observar los municipios de la Sierra Tarahumara. Ahí el peso de la industria maquiladora de exportación es a lo sumo débil y casi por regla general, nulo. Pero en estos también se ha padecido por altos índices delictivos afrontando desde hace algunos años una crisis generalizada de inseguridad y violencia. En estos espacios, el comportamiento predatorio o letal de las organizaciones criminales se suma a décadas de abandono gubernamental, marginación económica y falta de integración política. Es apremiante e incluso vital la intervención decidida del Estado en sus diversos órdenes de gobierno para mejorar las condiciones de vida en estas regiones profundamente pauperizadas.

Un aspecto en común que se puede destacar sobre Chihuahua es que la proliferación de fenómenos violentos se explican por una institucionalidad muy débil, con autoridades municipales vulnerables para contener la expansión de múltiples expresiones criminales con formas organizativas muy diferenciadas. Algunas de ellas establecieron una aguda competencia territorial por el control de los diversos tipos de mercados ilícitos que son múltiples y condicionados por complejos esquemas relacionales tanto en lo espacial como en lo social.

Aunque el crecimiento de las tasas de homicidio afectó especialmente a la entidad en el periodo 2008-2012, cabe señalar que los feminicidios, la desaparición forzada, la violencia contra defensores de Derechos Humanos y periodistas, así como la desarticulación de las instancias de seguridad y justicia ya habían tomado carta de naturalización desde hace tiempo.

La llamada “guerra contra las drogas” agudizó una conflictividad que ya se venía gestando desde hace décadas y por diversas lógicas de acumulación y con diversas expresiones territoriales. Desde fin de siglo y durante los primeros años de la alternancia política mexicana, organismos nacionales enfatizaron la necesidad de reconstruir en sus distintos ámbitos de responsabilidad, la función de las instituciones de seguridad y justicia.

El Estado Mexicano en su conjunto ha sido persistentemente señalado por sus múltiples omisiones al no proteger la vida y la integridad de ciudadanos chihuahuenses.

De ahí que se impone la necesidad de reevaluar exhaustivamente las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales sobre Chihuahua, así como implementar políticas públicas de Memoria que permitan una efectiva reconstrucción histórica de las violencias en años recientes para la reparación a las víctimas, así como brindar garantías de no repetición, cuestión que por el momento se podría considerar ausente.

La evolución de acontecimientos en Ciudad Juárez es una muestra clara de la visión caleidoscópica de las violencias sobre la cual insistimos. Primero como un símbolo de una zona fronteriza donde se entrecruzan y aun difuminan las líneas entre legalidad e ilegalidad, luego como un sitio de reconversión productiva que concentró una buena cantidad de población de otras partes de la República e inmigrantes retornados de los Estados Unidos, hasta llegar al trágico episodio de Villas de Salvárcar que exhibió a gobiernos ineficaces en el orden federal, estatal y municipal.

No obstante, la tragedia detonó una intensa movilización de la sociedad civil e incluso dio lugar a que el gobierno federal en el sexenio de Calderón (2006- 2012) buscara nuevas alternativas para entender y dar respuestas a los dilemas que suponía la difusión de la inseguridad. *Todos Somos Juárez* fue una tentativa de actuación institucional coordinada y flexible que infortunadamente fue perdiendo apoyo y seguimiento a medida que bajaron los índices delictivos. Esto dibuja, con ironía, un sistema de estímulos perverso: a mayor violencia, - o quizá expresándolo de una manera mas precisa *a formas de violencia mas visibles*- mayores recursos.

Hasta el momento no existe una explicación contundente sobre los factores específicos que contribuyeron a tal reducción. Es claro que en el gobierno de Enrique Peña (2012- 2018) ya no existía el sentido de urgencia con el el que se había implementado originalmente TSJ. Muchos de los componentes clave de este programa fueron abandonados por la siguiente administración. Ha correspondido a la sociedad civil mantener muchas de las dinámicas de organización y articulación con las autoridades, principalmente en sus niveles local y estatal.

Ningún otro municipio en el país había recibido recursos públicos tan cuantiosos para afrontar las violencias desde una perspectiva multisectorial y aunque pudo ser una tímida manera de resarcir el histórico abandono de la ciudad, sería necesario profundizar sobre los efectos ulteriores que tuvo el fin de *TSJ* en el territorio. A partir de esta reflexión cabe cuestionarse además si programas como *Todos Somos Juárez* es replicable en otros municipios de México una vez que la cantidad de recursos disponibles para tales efectos no es infinita, el interés de las autoridades de diversos órdenes de gobierno para intervenir sobre los territorios no es homogéneo, ni en todos lados existen los mismos niveles de asociatividad ciudadana que permitieron que en Juárez se exigieran alternativas no exclusivamente penales para confrontar las complejas situaciones de inseguridad y violencias.

Chihuahua también fue pionero en la implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal y lo anterior explica un avance relativamente superior respecto a otras entidades de la República donde se demoró su puesta en marcha.

Pareciera ser que las violencias, como la energía, solo se transforman: la reconfiguración de las organizaciones criminales en las distintas regiones del estado, la persistencia de los incentivos económicos derivados de la prohibición de las drogas, la evolución y consolidación de otros tipos de mercados ilegales, la continuación de severas deficiencias en los órganos de administración de la justicia, son factores que hacen prever un futuro muy incierto.

## 7. Bibliografía

- Aguilar, Rubén, Castañeda, Jorge (2009). *El narco: la guerra fallida*. Punto de Lectura, México
- Alarcón Gil, César (2014). “Ciudad Juárez: sociedad, criminalidad y violencia transnacional”. En Jaramillo, Ana María y Perea, Carlos Mario (coordinadores). *Ciudades en la encrucijada: violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*. Corporación Región, IEPRI – Universidad Nacional de Colombia, IDRC. Medellín, Colombia.
- Alarcón Gil César (2016) “Los múltiples rostros de la violencia y la victimización en Ciudad Juárez: Nuevos Perfiles, viejas tendencias”. En Gottsbacher, Markus y De Boer, John (coordinadores). *Vulnerabilidad y violencia en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI, PEC. México.
- Almada Mireles, Hugo y Jusidman, Clara (2007) *La realidad social de Ciudad Juárez*. UACJ. Juárez, Chih.
- Amnistía Internacional (2016) *Un trato de indolencia. La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*. AI, CDMX.

- Angarita Cañas, Pablo Emilio (2017) *Violencia, seguridad y Derechos Humanos*. CLACSO.
- Astorga, Luis (2003) *Drogas sin fronteras. Los expedientes de una guerra permanente*. Ed. Grijalbo. CDMX.
- Astorga, Luis (2005). *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del porfiriato al nuevo milenio*. Plaza y Janés, México.
- Astorga, Luis (2015). *¿Qué querían que hiciera? Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*. Grijalbo, México.
- Aziz Nassif, Alberto (1994). *Chihuahua, historia de una alternativa*. CIESAS, México.
- Aziz Nassif, Alberto (2012). *Violencias en el Norte de México: El caso de Ciudad Juárez*. Iberoamericana XXII, 48. Ibero-American Institute.
- Calderón Concha, Percy (2009) *Teoría de conflictos de Johan Galtung*. Revista Paz y Conflictos. Núm. 2, Año 2009. Universidad de Granada. [www.redalyc.org/html/2050/205016389005/](http://www.redalyc.org/html/2050/205016389005/)
- Calderón, Felipe (2013) «Todos Somos Juárez: An innovative strategy to tackle violence and crime», Latin America Policy Journal Harvard Kennedy School of Government. <https://mexicoinstitute.wordpress.com/2014/02/11/todos-somos-juarez-an-innovative-strategy-to-tackle-violence-and-crime/>
- Campbell, Howard (2011). *Drug War Zone. Frontline from the streets of El Paso and Juárez*. University of Texas Press. USA.
- Carrasco, Jorge (2013) *Las rémoras del Operativo Chihuahua*. Revista Proceso.
- Carrillo, Jorge y Hernandez, Alberto (1985). *Mujeres fronterizas en la industria maquiladora*. SEP, Frontera, México.
- Castillo, C., & Barraza, L. (2009). Las políticas sociales en Ciudad Juárez. En L. Barraza, (coordinador). *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* (pp. 194-225). México: SEGOB - Comisión Nacional para Prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres

- Centro de Investigación para el Desarrollo [CIDAC] (2012) *Chihuahua: 5 razones para no dar un paso atrás*. [www.cidac.org/chihuahua-2/](http://www.cidac.org/chihuahua-2/)
- (2016) *Análisis del cambio de modelo en el proceso penal de Chihuahua*. [www.cidac.org/esp/uploads/1/Reporte\\_Chihuahua\\_PDF.pdf](http://www.cidac.org/esp/uploads/1/Reporte_Chihuahua_PDF.pdf)
- Cervantes Trejo, A. (2010). *Epidemiología del homicidio y prevención de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua*. México: Centro Nacional de Prevención de lesiones - Gobierno Federal
- Cervera Gómez, L. E., & Monárrez, J. (2010). *Sistema de información geográfica de violencia en el municipio de Juárez, Chihuahua: geo referenciación y su comportamiento espacial en el contexto urbano y rural (SIGVIDA)*. México: CONAVIM- SEGOB – COLEF.
- Comisión des mairies sur la sécurité (1982) *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité /rapport au Premier ministre (Informe Bonnemaïson)*. París, Francia. Dic. 1982.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015) *Situación de los Derechos Humanos en México*. CIDH.
  - CIDH. (2015). *Medida cautelar no. 106-15*.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016) *Recomendación general No. 25 sobre agravios a personas defensoras de DHHH*. 8/02/16. CNDH, CDMX.
  - CNDH. (1998) Recomendación 44/98. [www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/infJrz05/Puntos/AntecedA.htm](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/infJrz05/Puntos/AntecedA.htm)
- De la Rosa Hickerson, Gustavo (2011) *El momento de Juárez*. Revista Nexos. [www.nexos.com.mx/?p=14393](http://www.nexos.com.mx/?p=14393)
- Escalante Gonzalbo, Fernando (2009). *Homicidios 1990-2007*. Revista Nexos. <https://www.nexos.com.mx/?p=13270>
- Galtung, Johan, et. al. (2000) *Searching for peace. The road to transcend*. Pluto Press, Londres.

- García, Rutilio (2010) *Ciudad Juárez la fea. Tradición de una imagen estigmatizada*. UACJ, México.
- Geertz, Clifford. (2006). *La interpretación de las culturas*. GEDISA, México.
- Gobierno del Estado de Chihuahua (2006). *Iniciativa para la Reforma Integral al Sistema de Justicia Penal en el Estado de Chihuahua*. 18/01/16.
- Guerrero, Eduardo (2012) *La estrategia fallida*. Revista Nexos. [www.nexos.com.mx/?p=15083](http://www.nexos.com.mx/?p=15083)
- Hernandez, Anabel (2012). *México en llamas. El legado de Calderón*. Grijalbo, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017) *Datos preliminares revelan que en 2016 se registraron 23 mil 953 homicidios*. Comunicado 298/17.
- Krauze, Enrique (1986) *Chihuahua de ida y vuelta*. Revista Vuelta 115. Jun. CDMX.
- Lussault, Michel (2015). *El hombre espacial. La construcción social del espacio humano*. Amorrortu, Buenos Aires.
- Lefebvre, Henri (1976) *El derecho a la ciudad II*. Ediciones Península. Barcelona, España.
- Martínez, Oscar (1982). *Ciudad Juárez: el auge de una ciudad fronteriza a partir de 1848*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Mauss, Marcel (1979) *Sociología y antropología*. Tecnos, Madrid.
- Mauss, Marcel (2006) *Manual de etnografía*. Fondo de Cultura Económica, México
- Mendoza, Antia y Salgado Juan (2010) *Una visión del futuro. Hacia la seguridad ciudadana. La policía municipal de Chihuahua*. SEGOB/INSYDE, CDMX.
- Merino, José (2011) *Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: Una medición*. [www.nexos.com.mx/?p=14319](http://www.nexos.com.mx/?p=14319)
- Migdal, Joel. (2003). *State in society. Studying how states transform and constitute one another*. Cambridge University Press, USA
- Migdal, Joel (2011). *Estados fuertes, estados débiles*. Fondo de cultura económica. México

- Molina Martínez, Sergio Javier (2010) *Nociones del juicio oral en el estado de Chihuahua*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, CDMX.
- Monárrez Fragoso, J., Cruz Sierra, S., & Cervera, L. E. (2009). Análisis del homicidio y del feminicidio en Ciudad Juárez y su georreferenciación: un comparativo con el Estado de Chihuahua y México (2006 – 2008). En L. Cervera & J. Monárrez (eds.). *Sistema de Información Geográfica de la violencia en el municipio de Juárez, Chihuahua: georeferenciación y su comportamiento espacial en el contexto urbano y rural (SIGVIDA)* (pp. 91-128). Ciudad Juárez: Secretaría de Gobernación-CONAVIM.
- Observatorio Ciudadano de Chihuahua (2017) *Reporte de incidencia delictiva del Estado de Chihuahua. Abril 2017*. [www.observatoriochihuahua.org/](http://www.observatoriochihuahua.org/)
- Orozco, Víctor (2003) [Coord.] *Chihuahua hoy. 2003. Visiones de su historia, economía, política y cultura*. UACJ.
- Organización de las Naciones Unidas:
  - Oficina en México del Alto Comisionado de UN para los DDHH (2015)
  - (2013) *Informe sobre la situación de las y los defensores de DDHH en México: Actualización 2012 y balance 2013*. OACNUDH
  - (2010) *Actualización 2010: Informe sobre la situación de las y los defensores de DDHH en México*.
  - (2009) *Defender los DDHH: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de DDHH en México*.
  - (2003) *Diagnóstico sobre la situación de los DDHH en México*.
  - PNUD (2014). *Índice de Desarrollo Municipal en México*. PNUD, CDMX.
- Payan, T. (2011). Ciudad Juárez: la tormenta perfecta. En N. Armijo (ed.). *Migración y seguridad: nuevo desafío en México* (pp. 127-143). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia CASEDE.
- Petrich, Blanche (2011) *El Ejército se siente cómodo al dejar que los cárteles hagan la guerra*. Diario La Jornada. 16/03/11.

- Resa Nestares, Carlos (2016) *El mapa del cultivo de drogas en México*. Universidad Autónoma de Madrid.
- Resa Nestares, Carlos (2017). ¿La guerra contra el narcotráfico creó la violencia en México?. [http://www.uam.es/personal\\_pdi/economicas/cresa/nota2017.pdf](http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/cresa/nota2017.pdf)
- Reforma (2017). *Paralizó César Duarte 430 millones de pesos de seguridad*. 31/03/17.
- Revista Nexos (1978) *La Operación Cóndor. Recuento mínimo*. [www.nexos.com.mx/?p=3120](http://www.nexos.com.mx/?p=3120)
- Secretaría de Gobernación (s/f) *Diagnóstico sobre la situación de las personas defensoras de DDHH y periodistas en el estado de Chihuahua*. Mecanismo para la protección de personas de DDHH y periodistas. Subsecretaría de DDHH, Unidad para la Defensa de los DDHH.
- Senado de la República. *Punto de acuerdo en relación con los problemas de inseguridad y violencia que aquejan la Sierra Tarahumara del Estado de Chihuahua*. Senadora Sylvia Leticia Martínez Elizondo. 30/03/16 [www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1696](http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=1&str=1696)
- Sierra Guzman, Jorge Luis (2003). *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*. Plaza y Valdez, México
- Silva Londoño, Diana (2016) *Diagnóstico Chihuahua*. Primer Seminario de Violencia y Paz. El Colegio de México, CDMX.
- Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo (1982). *México frente a EEUU. Un ensayo histórico, 1776-2000*. Fondo de Cultura Económica, CDMX.
- Zavaleta Betancourt, José Alfredo (2007) [Coord.] *La seguridad pública local. Inseguridad, delincuencia y participación ciudadana en Cd. Juárez*. UACJ.