

# UACM

Universidad Autónoma  
de la Ciudad de México

---

*Nada humano me es ajeno*

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**“Ciudad Juárez: ¿ingobernabilidad o crisis de seguridad pública?”**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA

**C. Verónica Rosales Aguilar**

Director del trabajo recepcional

**Marco Aurelio García Barrios**

México, D.F. Mayo 2013

## SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

### RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

### DERECHOS RESERVADOS<sup>©</sup>

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

## **Dedicatoria**

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México que me abrió las puertas, y me dio la oportunidad de convertir en realidad uno de mis más grandes sueños; con la promesa de seguirme superando profesionalmente, y en enaltecer su prestigio.

A mi hermana y sobrina, Pao

A mi esposo

A mi tía Mago y primo, Jhon

Todos ellos por estar presentes durante y en el culmino de esta etapa escolar, siendo parte indispensable y muy importante de mi vida.

## **Agradecimientos**

A Jehová que me ha permitido concluir mi licenciatura

A mi madre le agradezco su apoyo, incondicionalidad, amor y educación que me permitió concluir esta etapa de mi vida por medio de este trabajo. Este logro es de ambas

A mi padre agradezco su apoyo durante esta etapa estudiantil

Al Maestro Marco Aurelio García Barrios por su disposición, apoyo y paciencia para la conclusión de este trabajo

Al Doctor Abel Villareal por ser parte esencial en el proceso y termino de este trabajo

A la Dra. Gloria Luz Alejandre, Dr. Ruslan Vivaldí Posadas Velázquez y Dr. Pablo Vargas González por dedicar parte de su tiempo a la lectura de este trabajo, y aportar parte de su conocimiento al mismo

A la UACM por el apoyo económico para la impresión de este trabajo

## **Resumen**

Desde inicios del año 2008 diversos medios de comunicación, analistas políticos y líderes de opinión han hecho mención de la existencia de ingobernabilidad en Ciudad Juárez; al parecer, emplean este término para referirse a la situación problemática que vive Ciudad Juárez. Sin embargo, es de suma importancia para la Ciencia Política preguntarse y descubrir, si realmente existe ingobernabilidad en Ciudad Juárez, o si este concepto es empleado de manera incorrecta, poco profesional y alarmista por éstos actores. No obstante, esta investigación muestra la complejidad del concepto *(in)gobernabilidad*, dado que constituye un gran reto para poder definir adecuados indicadores y de ese modo medir el fenómeno, pues empieza con lo fundamental, que es la carencia de una definición única y consensuada de *(in)gobernabilidad*.

La presente investigación trata de identificar si existe ingobernabilidad en Ciudad Juárez y describe las condiciones de probable ingobernabilidad en esta localidad, por medio de la investigación documental desde la perspectiva de la *(in)seguridad pública*.

## **LECTORES**

Dra. Gloria Luz Alejandre Ramírez.

Dr. Abel Villareal Escobar.

Dr. Pablo Vargas González.

Dr. Ruslan Vivaldi Posadas Velázquez

# Índice

## Página

### Introducción

1

### Capítulo I. Perspectivas teórico-conceptuales acerca del gobierno y su mínima función: la seguridad personal y material.

#### 1.1. La razón de existencia del Estado

1.1. 1. Thomas Hobbes 9

1.1. 2. John Locke 13

1.1.3. Max Weber 15

#### 1.2. El estado del arte sobre la gobernabilidad

1.2.1. Gobernabilidad desde la perspectiva de *accountability* 20

1.2.2. La gobernabilidad desde la perspectiva de atributo del sistema social 21

1.2.3. Gobernabilidad desde la perspectiva de cuatro componentes en equilibrio 22

#### 1.3. Gobernabilidad e ingobernabilidad 24

#### 1.4. Controversia conceptual 27

#### 1.5. Análisis de la ingobernabilidad desde la perspectiva de la (in)seguridad pública 29

### Capítulo II. Marco Histórico: La (in)gobernabilidad en el Sistema Político Mexicano; y antecedentes de ingobernabilidad en Ciudad Juárez

2.1. (In)gobernabilidad y crisis de gobernabilidad en el Sistema Político Mexicano 36

2.2. Contexto nacional 39

2.3. Impacto en Ciudad Juárez 44

|  |    |
|--|----|
| <b>2.4. Antecedentes de ingobernabilidad</b> |    |
| 2.4.1. Femicidios                            | 55 |
| 2.4.2. Crimen organizado                     | 63 |
| 2.4.3. Inseguridad y acceso a la justicia    | 71 |

**Capítulo III. Análisis Documental. Ciudad Juárez: ¿Ingobernabilidad o crisis de seguridad Pública?**

|  |            |
|--|------------|
| <b>3.1. Descripción del municipio sujeto de estudio.</b>                                 |            |
| 3.1.1. Descripción territorial   | 75         |
| 3.1.2. Descripción social  | 76         |
| <b>3.2. Órdenes de gobierno frente a la ingobernabilidad en Ciudad Juárez</b>            | 83         |
| 3.2.1. Planes y estrategias en conjunto  | 85         |
| <b>3.3. Índice de Indicadores de (in)gobernabilidad con base en la seguridad pública</b> | 89         |
| 3.3.1. Resultados de mediciones  | 92         |
| <b>4. Reflexiones</b>  | <b>100</b> |
| <b>Fuentes consultadas</b>   | 106        |
| <br>   |            |
| <b>Anexo I. Leyes de la Naturaleza</b>   | 112        |
| <b>Anexo II. Cronología de hechos</b>  | 114        |
| <b>Anexo III. Casos “Campo Algodonero”</b>   | 119        |
| <b>Anexo IV. Tabla de indicadores</b>  | 122        |

## Introducción

Desde principios del año 2008 diversos medios de comunicación, analistas políticos<sup>1</sup> y líderes de opinión han hecho mención de la existencia de ingobernabilidad en Ciudad Juárez debido a que, según un estudio del Colegio de la Frontera Norte, esta localidad se encuentra en la siguiente situación:

- Deterioro de las instituciones del Estado y del marco legal<sup>2</sup>.
- Alteración de la vida cotidiana a causa de la inseguridad en los espacios públicos<sup>3</sup>
- Elevado costo económico derivado de la violencia<sup>4</sup>
- Dinámicas de exilio de residentes juarenses a otros lugares<sup>5</sup>
- Deterioro de la imagen pública de Juárez, del estado de Chihuahua y de México, internamente y en el ámbito mundial.
- Alto índice de homicidios, presuntamente relacionados con la delincuencia organizada<sup>6</sup> (2010)

Este cuestionamiento se ha originado debido a que en los últimos años se ha acentuado la incapacidad del Estado Mexicano para proteger a los ciudadanos de la delincuencia, mantener el orden público, conservar el Estado de Derecho y - sobre todo- preservar “el monopolio legítimo de la violencia”, que en teoría<sup>7</sup>, le pertenece sólo al Estado. De igual manera, el Estado tiene la exclusividad de la recaudación fiscal - empero, las organizaciones delictivas pretenden apropiarse de él; y ahora son ellos los que intentan detentar el poder y dominar el territorio de Ciudad Juárez, violentando los derechos civiles de los ciudadanos, y el Estado de Derecho como lo menciona la siguiente declaración de la Secretaria de Seguridad Interna de Estados Unidos, Janet Napolitano:

---

<sup>1</sup> Lorenzo Meyer, Denise Dresser y Sergio Aguayo; en análisis semanales de radio matutino “La Mesa Política” de MVS. Primera Edición con Carmen Aristegui.

<sup>2</sup> Reflejada en su ineficacia y frecuente corrupción de servidores públicos.

<sup>3</sup> Y cancelación de las prácticas habituales de convivencia social, conduciendo a un deterioro de la calidad de vida.

<sup>4</sup> Como el cierre de cerca de 10 mil establecimientos, durante el 2008,2009 y 2010, según Coparmex; y la pérdida de nuevas inversiones. Así como gasto público y privado en medidas de seguridad.

<sup>5</sup> Particularmente hacia El Paso, con un estimado de 30 mil personas en los últimos años, a fuerza de la inseguridad.

<sup>6</sup> Según El Gobierno Federal, en los últimos tres años (2008, 2009 y 2010), Ciudad Juárez tuvo un total de 6 mil 300 homicidios.

<sup>7</sup> Según el sociólogo Max Weber.

[...] “no existe el Estado de derecho en Ciudad Juárez -Chihuahua- por lo que la violencia en la frontera con México es un asunto de seguridad nacional” (Rodríguez, 2010:9)

[...] “yo pienso que es un juicio justo decir que no existe el Estado de derecho en este momento en Ciudad Juárez” (Rodríguez, 2010:9)

Por otro lado, se encuentra el número de homicidios perpetrados en Ciudad Juárez (que demuestra la incapacidad del Estado Mexicano para preservar la seguridad de sus gobernados):

Las estadísticas del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) refieren que del primero de diciembre de 2006 a enero de 2010, aproximadamente el 80 % de las ejecuciones se han concentrado en 10 entidades, donde Chihuahua ocupa el primer lugar con 5 mil 160 ejecuciones (Flores, 2010:11)

Asimismo, al cierre de diciembre de 2009, el número de asesinatos presuntamente perpetrados por cuestiones del crimen organizado, ascendía a 17 mil, pero en los primeros 34 días de 2010 se cometieron mil 18 homicidios más, lo que deja un total de 18 mil 60 ejecutados en lo que va del 2009 y 2010 (Flores, 2010:11)

Así pues, el caos y la violencia han hecho que Ciudad Juárez pierda población debido a la inseguridad:

1. Juárez, que tenía un millón 300 mil habitantes, ya perdió el 39% de su población, según la Universidad Autónoma de la Ciudad Juárez, serían 100 mil las familias que ya han dejado este sitio; más de medio millón de seres.
2. El Colegio de la Frontera Norte indica que 116 mil casa-habitación han sido abandonadas por sus moradores, quienes huyeron de la Ciudad. Esto implica que 25% de las viviendas yacen vacías. Si en cada hogar había un promedio de tres habitantes, se trataría de 348 mil personas. Si el promedio era de 5 se trataría de 580 mil personas.
3. Más de 200 mil empleos se han perdido, de acuerdo con estadísticas locales del INEGI. Esto representa 20% de la población actual juarense.
4. La Coordinación Empresarial informa que tres de cada diez negocios locales están cerrados. La Cámara Nacional de Comercio da cifras peores: hace un par de años tenía registrados alrededor de 11 mil negocios. Hoy sólo 2 mil 700 quedan en pie. Es decir, que ya habría cerrado 75%.
5. La violencia ya ha dejado 10 mil huérfanos, según María Soledad Maynez, presidenta de la asociación de Maquiladoras, y Eduardo Guereque, presidente del Observatorio Ciudadano local. La cifra no parece descabellada: la prensa local tiene un conteo de más de 4 mil 800 ejecuciones desde 2007. Si cada uno de los ejecutados tenía dos hijos en promedio, serían 9 mil 600 huérfanos.
6. Hay entre 850 y 900 levantados y desaparecidos por año, al menos uno por semana.
7. Según datos de la PFP destacada allá, en 2002 había 155 bandas delictivas. Ahora hay 900 [...] (Hernández, 2010:10).



De este modo la **problemática radica en revelar si realmente existe ingobernabilidad en Ciudad Juárez**, esto es de suma importancia para la ciencia política porque **servirá para descubrir si este concepto es empleado de manera incorrecta**, poco profesional y alarmista por estos actores. Por tanto, la presente investigación busca dar respuesta a la siguiente pregunta: **¿Existe ingobernabilidad en Ciudad Juárez?**; asimismo, expone la complejidad del concepto (in)gobernabilidad; analiza la (in)gobernabilidad desde una perspectiva diferente para tratar de operacionalizar los elementos del objeto de estudio; y describe las condiciones de (in)gobernabilidad en esta localidad.

No obstante, la presente investigación parte de **la hipótesis de que no existe ingobernabilidad en Ciudad Juárez**; sin embargo, la situación de esta región se encuentra muy cerca de la línea que divide la “ingobernabilidad” de una “crisis de gobernabilidad”. Es decir, tomando como referente la disertación de Antonio Camou, *ingobernabilidad* sería una “disolución completa de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política”; en tanto que, una *crisis de gobernabilidad* “describe una situación de proliferación de anomalías”, en otras palabras, una conjunción de desequilibrios intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales” (1991:10). Entonces tendríamos<sup>8</sup>:

H1. A mayor disolución de la relación de gobierno con la sociedad, más cerca se encuentra la existencia de ingobernabilidad en una localidad.

A > disolución > ingobernabilidad.

A mayor D, más I.

H2. A mayor proliferación de anomalías, más cerca se encuentra la existencia de crisis de gobernabilidad en una localidad.

A > anomalías > crisis.

A mayor N, más C.

---

<sup>8</sup> A continuación se emplean símbolos matemáticos e iniciales para representar las hipótesis contempladas en esta investigación en las que “D” representa disolución e “I” ingobernabilidad; “N” anomalías y “C” crisis; “>” mayor o más.

Asimismo, la base para medir el objeto de estudio; y corroborar o refutar las hipótesis planteadas en esta investigación, es partiendo de la “governabilidad ideal” que “designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales [ambas en materia de seguridad] (una respuesta adecuada para cada demanda)”, en otras palabras una sociedad sin conflictos (Camou, 1991:9).

De este modo, con base en las definiciones expuestas y el enfoque propuesto, se tratará de operacionalizar los elementos del objeto de estudio de la siguiente forma:

### **Dimensiones o características**

- H1. Virtual disolución de la relación de gobierno con la sociedad
- H2. Situación de proliferación de anomalías

### **Variables dependientes**

- 1. Ingovernabilidad
- 2. Crisis de gobernabilidad

### **Variables independientes**

- a) Demandas de los ciudadanos en materia de seguridad (*inputs*)
- b) Respuestas del gobierno en materia de seguridad (*outputs*)
- c) Efectividad de las respuestas en materia de seguridad (*outcomes*)

### **Unidad de observación**

Ciudad Juárez

### **Unidad de análisis**

Seguridad pública

## **Indicadores**

- I) Tasa de crecimiento de homicidios anual
- II) Tasa de crecimiento de extorsiones anual
- III) Tasa de crecimiento de secuestros anual
- IV) Tasa de crecimiento de robo de autos anual
- V) Tasa de crecimiento de feminicidios anual

En primer lugar las dimensiones de la *variable dependiente 1* (crisis de gobernabilidad) son proliferación de anomalías, para este estudio, en el ámbito de la seguridad pública; en segundo lugar las características de la *variable dependiente 2* (ingobernabilidad) son disolución de la relación de gobierno con la sociedad. La variable independiente es una respuesta del gobierno por cada demanda de los ciudadanos; y la eficiencia o efectividad de las respuestas gubernamentales. Finalmente, los indicadores son los homicidios, secuestros, extorsiones, robo de autos y feminicidios.

En este sentido, la demanda más sentida para la sociedad juarense es la seguridad personal y de la propiedad, debido a que las instituciones encargadas de preservar el orden y la paz pública, en los distintos órdenes de gobierno, han sido incapaces de salvaguardar la vida y propiedad de los ciudadanos en Ciudad Juárez. Siguiendo este orden de ideas, según el marco legal mexicano, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. A su vez, las obligaciones y facultades del gobernador del Estado de Chihuahua se encuentran en el artículo 93 de la Constitución Política del estado de Chihuahua, entre las cuales se encuentra hacer cumplir las leyes federales y velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado, esto lo hará a través de la Secretaría de Seguridad pública (SSP) que tendrá a su cargo salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos y preservar la libertad, el orden y la paz públicos. No obstante, la seguridad personal también es postulada en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 9 del Convenio sobre Derechos Políticos y Civiles. En

consecuencia, la realidad de esa localidad cuestiona severamente si se está cumpliendo con estos fundamentos, garantías y obligaciones.

En consecuencia, el **Objetivo general es Identificar si existe ingobernabilidad en Ciudad Juárez**. Simultáneamente, **el objetivo específico es analizar el grado de gobernabilidad en esta localidad**. Ahora bien, debido a que en los últimos tres años se ha agudizado la violencia en este territorio, el presente trabajo **enfoca su etapa de análisis en los años 2008, 2009 y 2010**.

Para este estudio se emplea **la metodología cuantitativa y la cualitativa; como técnica, la investigación documental**. Las estrategias empleadas permiten llegar al objetivo pretendido en este trabajo (*medir el fenómeno por medio de resultados estadísticos*), y llevar a cabo la recolección de datos pertinentes para comprobar las hipótesis correspondientes. Asimismo, la técnica seleccionada es la más adecuada, debido a que permite exponer y describir lo que es, el registro e interpretación de la realidad del sujeto de estudio por medio de libros, documentos académicos, documentos de organizaciones civiles, semanarios políticos, prensa, etc.

Finalmente, el presente trabajo se desarrolla de acuerdo a la siguiente estructura:

El capítulo uno se divide en cuatro apartados. En el primero, se expone la razón de ser del Estado, propuesta por algunos filósofos políticos; subsiguientemente, se analizan las distintas definiciones del concepto; posteriormente, se explica la controversia que existe alrededor de la acepción; y finalmente, mide la (in)gobernabilidad desde la perspectiva de seguridad pública.

En el capítulo dos se muestra, a grandes rasgos, el contexto nacional en el ámbito económico<sup>9</sup> (1985-2000), para después de manera particular narrar el impacto que este ha tenido en la gobernabilidad de Ciudad Juárez; se describen las condiciones de presunta ingobernabilidad exponiendo los acontecimientos más impactantes que han ocurrido, en los últimos dos sexenios;

---

<sup>9</sup> Si bien es cierto que el aspecto económico no es el único en el contexto de descomposición social que vive dicha Ciudad, la presente investigación lo aborda debido a los argumentos dados por las autoridades diciendo que la pobreza y la situación geográfica de la ciudad es la principal causa de la inseguridad. En este sentido, se toma como punto de partida para describir los efectos negativos que ha generado la inmigración a Ciudad Juárez, debido al desarrollo industrial, como la falta de viviendas, infraestructura, servicios públicos; delincuencia organizada pandillerismo, feminicidios, entre otros.

y finalmente, se relata, por medio de una cronología<sup>10</sup>, los hechos que han suscitado poner en cuestión la gobernabilidad en esta localidad.

A lo largo del capítulo tres se describen las características del sujeto de estudio; posteriormente se expone la acción de los órdenes de gobierno frente al tema en cuestión; se muestran y analizan las respuestas del gobierno materializadas en los planes y estrategias (en materia de seguridad) contenidos en la política pública implementada por el gobierno federal en coordinación con los otros dos órdenes de gobierno y la sociedad juarense; y finalmente se analizan los indicadores que componen el fenómeno de la ingobernabilidad con base en la perspectiva conceptual propuesta, para de este modo responder a la pregunta planteada en esta investigación, y corroborar o refutar la hipótesis.

---

<sup>10</sup> Ver anexo II

## Capítulo I. **Perspectivas teórico conceptuales acerca del gobierno y su mínima función: la seguridad personal y material**

*“El hombre es el único animal que ríe y llora,  
porque es el único que percibe la diferencia  
entre lo que las cosas son y lo que debe ser” (William Hazlitt)*

El presente apartado tiene como objetivo analizar el fundamento teórico por el cual según los filósofos políticos Thomas Hobbes y John Locke<sup>11</sup>, los hombres que viven en un estado de naturaleza deciden entrar a un estado político. Para el primero, el fundamento primordial por el cual el hombre renuncia a su poder político, que tiene en el estado de naturaleza, y decide entregárselo al Soberano, es con la encomienda expresa de emplearlo para la preservación de la paz, la seguridad y principalmente la vida. En tanto que para el segundo, es con la misión tácita de utilizarlo para el bien de los miembros de la sociedad y, esencialmente, la salvaguardia de sus propiedades.

Por otro lado, es imprescindible la ciencia del gobierno la cual es representada en este estudio por el sociólogo Max Weber debido a que realizó una gran contribución a la ciencia política al pensar que el elemento distintivo de una asociación política, en este caso del Estado, es el monopolio de la violencia física legítima. Con ello, reconoce que la razón de ser del Estado descansa en su potencialidad para resolver los conflictos que se desprenden de la convivencia y socialidad de las personas.

Por otro lado, el presente capítulo muestra los diferentes conceptos de gobernabilidad e ingobernabilidad propuestos, por algunos autores, ordenándolos como autores clásicos, autores contemporáneos y autores empíricos. Además, expone la existencia de tres fuentes de controversia que dificultan la delimitación conceptual de la problemática. Por una parte, a qué hace referencia la gobernabilidad, cuál es el objeto que conforma su propia definición, y la carencia de un modelo analítico e incluso de una teoría comprensiva para el análisis de los problemas que permitan identificar los factores de la ingobernabilidad.

---

<sup>11</sup> Es pertinente mencionar que estos teóricos se eligieron para la presente investigación debido a la disertación que hacen respecto la necesidad y fundamento del Estado.

Además, en el caso particular del municipio sujeto de estudio propone una perspectiva diferente para analizar y medir la (in)governabilidad o ausencia de la misma en este territorio.

### **1.1 Razón de ser del Estado**

El concepto de Estado es clave para entender la vida y la organización política de cualquier sociedad, desde las más primitivas hasta las más contemporáneas. Pero no es fácil explicar lo que el Estado significa. Una definición contemporánea y llana, es “el Estado es la combinación de pueblo, gobierno y territorio”. Sin embargo esa es la definición de un Estado nacional: en tanto que según algunos autores se puede hablar de cuatro formas de Estado en el transcurso de la historia: el Estado absolutista, el Estado liberal, el Estado democrático, y el Estado social y democrático de Derecho (Díaz, 2004).

En términos políticos la idea de Estado tiene un significado diferente. Se refiere al conjunto de instituciones, en otras palabras organizaciones y reglas, donde se concentra la facultad para tomar decisiones validas para toda la comunidad. En ese sentido, no toda la población forma parte del Estado, sólo un grupo pequeño de la sociedad, formado por gobernadores, legisladores y jueces. Al resto de la sociedad le ha llamado “sociedad civil”, de este modo se diferencia del Estado (Crespo, 2008).

Los autores, en este apartado citados, parten del principio de que el hombre es individualista, y por ende egoísta cuando sus intereses chocan con los de otros, condición que genera una proclividad al crimen, el abuso, el robo, la extorsión, la usurpación, el conflicto y a violencia. Pero como esto en términos generales no conviene a nadie, *la respuesta* es crear un Estado, que obligue a cada miembro de la comunidad a apearse a reglas de convivencia, leyes y reglamentos. De este modo les permite a los individuos contar con un mínimo de seguridad personal y material. Así, el fin del Estado es el de conseguir el orden y la seguridad, por lo que - en palabras de Weber- éste poseerá el monopolio legítimo de la violencia para hacer valer las leyes.

A continuación se expone el origen del Estado de acuerdo a algunos clásicos de la política.

### 1.1.1. Thomas Hobbes

El filósofo inglés, Thomas Hobbes, en su obra "*Leviatán*", separa dos etapas en las que ha vivido el hombre: una situación de barbarie y de "guerra de todos contra todos", un mundo "sin germen" de derecho; y por otra, un estado creado y sostenido por el derecho, un estado con suficiente poder para iniciar y reformar su estructura. Con respecto al primer estado, Hobbes, piensa que la naturaleza hizo a los hombres tan iguales en las facultades del cuerpo y del espíritu que si un hombre es más fuerte de cuerpo o más sagaz de entendimiento que otro, cuando éste se compare con los demás, la diferencia entre ellos no será relevante. De manera que éstos pueden reclamar para sí mismos, cualquier beneficio al que otro no pueda aspirar. La inclinación general de la humanidad es entonces un eterno e incesante afán de poder que acaba solamente con la muerte. La pugna de riquezas, placeres, honores u otras formas de poder, inclina a la lucha, a la enemistad y a la guerra. Por ello, en la naturaleza del hombre se encuentran tres causas principales de discordia: la competencia, la desconfianza y la gloria. De esta manera la competencia impulsa a los hombres a atacarse para lograr un beneficio, la desconfianza para lograr la seguridad y la gloria para ganar reputación. Con todo esto, mientras el hombre vive sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado de guerra. "Una guerra que es la de todos contra todos" (Hobbes, 1989).

En la condición en que el hombre se encuentra por obra de la naturaleza, "en una guerra de todos contra todos", él puede tener la posibilidad de superar ese estado, en parte por sus pasiones y también por su razón. Es decir, la pasión inclina a los hombres a desear y conseguir los bienes y privilegios del prójimo. Esto sería entonces la necesidad del hombre, pues su naturaleza es estar en guerra los unos con los otros. Mientras tanto y por otro lado, la razón los hace pensar que sin seguridad y duración, los bienes y privilegios deseados no tienen sentido porque no se pueden disfrutar. La razón entonces sugiere normas adecuadas de paz, a las cuales pueden llegar los hombres por mutuo consenso. Estas normas son las que Hobbes llama "Leyes de la naturaleza", las cuales servirán para que el hombre salga de ese estado de guerra. A su vez, estas leyes tendrán que ser la garantía para preservar la vida y poder disfrutar de los bienes que logren conseguir por medios lícitos, así pues, empleando términos modernos el ciudadano tendría la garantía de que al sujetarse a leyes el Estado le garantizará la protección de la muerte provocada por otro ciudadano (Hobbes,1989).



Hobbes, define 19 leyes de naturaleza<sup>12</sup>, sin embargo existen dos fundamentales de las cuales se derivan las restantes. La primera de ellas se refiere a que cada hombre debe esforzarse por la paz, mientras que tiene la esperanza de lograrla, y cuando no puede obtenerla, debe buscar y utilizar todas las ayudas y ventajas de la guerra; es decir, buscar la paz y defenderla por todos los medios posibles. La segunda ley dice que el hombre debe acceder (si los demás consienten también y mientras se considere necesario para la paz y defensa de sí mismo) a renunciar al derecho de todas las cosas y a satisfacerse con la misma libertad, frente a los demás con respecto a él mismo (Hobbes, 1989).

Ahora bien, cuando los pactos se respetan y se llevan a cabo hay justicia, que quiere decir que existe una voluntad constante de dar a cada uno lo suyo. Todos los hombres tienen derecho a todas las cosas y, por ende, son iguales ante la ley. Esta inclinación de pactar lleva a los individuos a convenir un contrato, que implica la renuncia de todos sus derechos que poseían en el estado de naturaleza para otorgárselo a un soberano que a cambio les garantizará el orden y la seguridad. Con el contrato se renuncia a la libertad y a cualquier derecho que pudiera poner en peligro la paz. Sin embargo, el ser humano requiere de algo más que pactar, que haga su convenio constante y obligatorio; y ese algo es un poder común que los mantenga “a raya” y dirija sus acciones hacia el beneficio colectivo. Los pactos que no descansan en la espada, no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre de algún modo. Por consiguiente, a pesar de las leyes de la naturaleza, si no se ha instituido un poder, cada uno se fiará en su propia fuerza para protegerse contra los demás hombres. Por ello, la única vía para instituir el poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra los agravios ajenos, asegurándoles que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una sola voluntad. Es decir, elegir un hombre que represente su personalidad, y que cada uno considere como propio y se reconozca como autor de cualquier cosa que haga o promueva quien representa su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y a la seguridad comunes; que, además, sometan sus voluntades cada uno a la voluntad de aquel, y sus juicios a su juicio (Hobbes, 1989).

Es una unidad real en una persona, instituida por pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos “autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de

---

<sup>12</sup> Ver anexo I

hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que ustedes transfieran [también] su derecho, y autoricen todos sus actos de la misma manera” (Hobbes, 1989:141). Hecho esto, la multitud unida en una persona se denomina Estado y el titular de esta persona se denomina Soberano, y cada uno de los que lo rodean es Súbdito suyo. Esta es la generación del *Leviatán*, o mejor dicho de aquel Dios mortal, al cual se le debe, bajo el Dios inmortal, la paz y la defensa. Porque en virtud de esta autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder como fortaleza, porque el terror que inspira es capaz de conformar las voluntades de todos para la paz, en su propio país y para la mutua ayuda contra sus enemigos, en el extranjero. Es precisamente en ello que consiste la esencia de Estado, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común (Hobbes, 1989).

Como se ha dicho, la idea de ese estado todopoderoso en la tierra, ese dios mortal que atemorizará a todos los ciudadanos es el *Leviatán*, el monstruo bíblico que se convierte en la gran solución que el hombre creó para su conservación. Bajo la soberanía de estado se garantiza paz, porque sin Estado no hay sociedad entre los hombres, sino un mero estado natural de desconfianza y terror mutuo. Así que el soberano, entre muchas otras encomiendas, deberá:

- Procurar a sus súbditos todo aquello para lo cual ha sido instituido: la seguridad.
- Preservar la salud del pueblo, la conservación de la vida contra todos los peligros y el goce de las satisfacciones legítimas de esta vida.
- Que las leyes no se hagan para perturbar la existencia de los hombres sino para dirigirlos, para preservarlos contra ellos mismos y contra los demás a fin de que reine la paz.
- El soberano debe luchar contra la ociosidad, debe proporcionar trabajo a todos.
- Debe poner a cargo del Estado, de la asistencia pública, a los que son incapaces de trabajar (en lugar de abandonarlos a los azares de la caridad privada).
- Conceder a los súbditos la propiedad privada suficiente, y velar por la equidad de la distribución. Evitar de esta forma monopolios, acumulación de riquezas de particulares, explotación, etc. (Hobbes, 1989).

En conclusión, en el pensamiento de Hobbes, mientras el Estado garantice paz y defensa, razones por las cuales los súbditos renunciaron a defender su vida con su propia fuerza; poseerá gobernabilidad, es decir, al dar respuesta a las demandas de los súbditos, este evitara que se caiga de nuevo en un estado de desconfianza, desorden y guerra de todos contra todos; en otras palabras, que se llegue a la ingobernabilidad.

### **1.1.2. John Locke**

El filósofo británico John Locke, por su parte, define el estado de la naturaleza como un estado de paz, benevolencia y ayuda mutua. Considera que en el estado de la naturaleza los hombres debieron gozar de perfecta libertad para ordenar sus actos y para disponer de sus propiedades y sus personas como mejor les parecía, dentro de los límites de la Ley Natural, sin necesidad de pedir permiso y sin depender de la voluntad de otra persona. Sin embargo, a su parecer es inevitable que el estado de la naturaleza se convierta en un estado destructivo, pues al violar la Ley Natural no existen mecanismos para restablecer el orden. Reconoce que los hombres violan la Ley Natural, ya que no observan estrictamente los mandatos de la equidad y la justicia. De lo anterior se desprende la necesidad del hombre de establecerse en sociedad, pues la condición natural en que se encuentra está plagada de sobresaltos y de continuos peligros. Por tanto, tiene razones suficientes para proponerse salir de ese estado y entrar voluntariamente en sociedad con otros hombres que se encuentran ya unidos y que tienen el propósito de unirse para la mutua salvaguarda de sus vidas, libertades y propiedades (1990).

Sin embargo, dentro del estado de naturaleza es difícil reconducir la situación de guerra a la condición de paz. De este modo, la única posibilidad para garantizar una paz permanente es la institución de la sociedad civil. Por ello, Locke diserta que el deseo de evitar este estado de guerra es el motivo fundamental para que los hombres entren en sociedad y abandonen el estado de naturaleza. Sin embargo, la única vía para salir del estado de naturaleza y crear la sociedad civil es la condición del “pacto social”. El pacto social permite el paso de la condición no-política a la condición política. Por lo cual, justifica que los hombres entran en sociedad civil movidos por el impulso de salvaguardar lo que constituye su propiedad, al fijar un poder legislativo y delegarle sus derechos, lo hace con la finalidad de que existan leyes y reglas fijas que vengan a

ser como guardianes de las propiedades de toda la sociedad. De ahí, que siempre que los legisladores intentan arrebatar o suprimir la propiedad del pueblo, o reducir a los miembros de éste a la esclavitud de un poder arbitrario, se coloca en estado de guerra con el pueblo (1990).

Visto que este autor destaca que la finalidad de la sociedad civil es evitar y remediar los inconvenientes del estado de naturaleza que se producen forzosamente cuando cada hombre es “juez de su propio caso”, es que sólo cuando un grupo de hombres se unen en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural y cediéndola a la comunidad, es que únicamente así se constituye una sociedad política o civil. Esto será a través de un consenso que se manifiesta en el contrato social por el cual se representa el paso del estado de naturaleza a la sociedad civil; así, el contrato social produce el cuerpo político. Una vez que el cuerpo político ha sido constituido a través del pacto social que manifiesta el consenso de cada individuo participante, se forma una comunidad que para actuar como un solo organismo se rige por el principio de mayoría (Locke, 1990).

Hay que hacer notar que para este filósofo, la propiedad es el primer bien que el estado debe proteger. De este modo, la finalidad principal que buscan los hombres al reunirse en Estados, sometiéndose a un gobierno, es la de salvaguardar sus bienes pues esa salvaguarda es incompleta en el estado de la naturaleza.

Finalmente, la idea central es que el hombre al renunciar al poder político que posee en el estado de la naturaleza y entregárselo a la sociedad (a los gobernantes que han elegidos) lo hace con la misión expresa de emplearlo para el bien de los miembros de la sociedad y la salvaguarda de sus propiedades. No obstante, no puede de manera alguna y arbitraria, extenderse ese poder a sus vidas y a sus propiedades que, por el contrario, deben defenderse y guardarse hasta donde sea posible. Así, se puede concluir que para salvaguardar aún más la propiedad los hombres aceptan la sociedad civil, la renuncia a su propia defensa. Al aceptar formar parte de una sociedad civil participan en un convenio que origina la sociedad. A partir de allí la sociedad se encargará de protegerlo a través de leyes que debe dictar, y que considere necesarias para el bien de la sociedad; y castigar a quienes la infrinjan.

En definitiva, la relación del pensamiento de Locke con la gobernabilidad es que la sociedad al constituir y someterse a un gobierno, movidos por la demanda principal de salvaguarda a lo que constituye su propiedad, lo hacen con la finalidad de mantener el poder de

ejecutar la ley natural; es decir, que el Estado pueda responder como guardián y valla de la propiedad. De lo contrario, se entraría de nuevo al estado natural en el cual la seguridad de la propiedad es endeble, y el gobierno al no cumplir con la encomienda de proteger principalmente la propiedad de los individuos de la sociedad civil o política sería proclive a caer en la ingobernabilidad.

#### **1.1.4. Max Weber**

Por lo que se refiere al filósofo y sociólogo alemán Max Weber, considera que hay dos razones por las cuales el Estado existe, que son la administración de la fuerza, y la legitimación del uso de la fuerza. En este sentido es necesario exponer lo que es el Estado para él:

Una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de un dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolo con sus propias jerarquías supremas (Weber, 2008:10).

Con esa breve definición Weber logra explicar las dos razones por las cuales el Estado existe, además de hablar del proceso de burocratización por el que atraviesa la consolidación del Estado moderno.

Weber aportó una significativa comprensión de las funciones del Estado; por ejemplo, éste argumenta que para que los hombres convivan pacíficamente es necesario que depositen en el Estado la autoridad para ejercer la violencia. Se trata de una relación entre aceptación y reconocimiento, respecto a la administración y legitimación del uso de la fuerza, a cambio de seguridad y solución no violenta de los conflictos. En este sentido, debido a que la política presupone conflicto, se hace necesaria la institucionalización que permita la convivencia pacífica entre los seres humanos. Para que estos convivan pacíficamente es necesario que se deposite en el Estado la autoridad para ejercer la violencia. En otras palabras, se trata de una relación entre aceptación y reconocimiento a cambio de seguridad y expectativa de solución no violenta de los conflictos; pues si la convivencia entre los seres humanos genera conflicto de intereses y, por

consiguiente, enfrentamientos, se requiere que quien gobierne esté autorizado para impartir justicia bajo la amenaza de coerción. Sin embargo, para que esta amenaza surta efecto debe ser reconocida como una instancia válida y legítima por parte de los ciudadanos dispuestos a renunciar al uso propio de la fuerza para resolver sus diferencias con otros ciudadanos o con sus gobernantes (Weber, 2008).

En suma, la violencia física no desaparece al constituirse el Estado, simplemente es administrada legítimamente. De modo que dicho estado es definible por referencia a un medio específico que él posee la violencia física; empero, la violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, aunque por sí es su medio específico. En consecuencia, es íntima la relación del Estado con el monopolio de la violencia física legítima. Así pues, lo específico en tiempos actuales es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite; ya que como se ha mencionado, el Estado es la única instancia con legítimo derecho a la violencia.

En conclusión, los individuos al presuponer un conflicto entre iguales aceptan y reconocen un gobierno que administre y ejerza la violencia a cambio de que este gobierno logre cumplir sus funciones, es decir, establecer y mantener la seguridad y la convivencia pacífica entre los individuos, de este modo poseerá gobernabilidad. Por consiguiente, si la convivencia entre los seres humanos se mantiene en el conflicto de intereses y enfrentamientos, se hallaran problemas de gobernabilidad, y finalmente se caerá en la ingobernabilidad.

A continuación, se introduce al tema de la (in)gobernabilidad. Se mencionan los enfoques bajo los cuales diversos autores argumentan que hay gobernabilidad o su antónimo; para de este modo exponer cómo ha sido tratado el tema, y finalmente se explica el marco sobre el que en este trabajo se determinará la situación de gobernabilidad.

## 1.2 Estado del arte sobre la gobernabilidad

La gobernabilidad es un concepto que se ha investigado minuciosamente a partir del siglo XX, como producto de la crisis que comenzaron a vivir los sistemas democráticos económicamente más desarrollados, debido en gran medida, al agotamiento del modelo de Estado de bienestar. Como resultado de lo anterior, se efectuaron una gran cantidad de estudios relacionados con la gobernabilidad, que desde diferentes perspectivas, han intentado definir qué se entiende por este término (Heredia, 2002).

En cuanto al origen del concepto de gobernabilidad se ubica en el Informe de la Comisión Trilateral<sup>13</sup> realizado por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki en 1975. En el mismo se planteaba como tesis central la disparidad creciente entre las demandas sociales en proceso de diversificación e incrementales y la capacidad de los sistemas políticos- democráticos- para responder con eficacia a las nuevas expresiones de la acción colectiva. Este análisis estaba basado en la observación de la realidad de Europa Occidental, Japón y Estados Unidos, impactada por la crisis de aprovisionamiento energético y alza drástica de los precios del petróleo a partir del embargo petrolero adoptado por la OPEP en 1973 (Echebarría, 2004).

El Informe de la Comisión Trilateral utiliza por primera vez el concepto para definir una situación de tensión internacional generada a partir de la combinación de la crisis financiera y la crisis energética desencadenada por el encarecimiento del petróleo; todo lo cual puso a prueba la capacidad de los regímenes democráticos fundados en las economías de bienestar desarrolladas en la posguerra, para responder con eficacia a las crecientes demandas sociales y al riesgo de procesos inflacionarios que finalmente resultarían en situaciones de estancamiento económico con inflación en las economías europeas y de E.U (Prats, 2001).

---

<sup>13</sup> Esta obra surgió como respuesta a la demanda de la *Comisión Trilateral* de un informe sobre la gobernabilidad de las democracias. Este reporte fue hecho para los gobiernos de tres países occidentales (Japón, Estados Unidos y Francia), en el cual se hacía un diagnóstico de los problemas y causas que desde el punto de vista de los tres especialistas se constituían como centrales para el desempeño eficaz del gobierno y de la economía en las sociedades occidentales postindustriales con regímenes políticos democráticos.

Cabe mencionar que la cuestión de la eficacia y legitimidad del desempeño del sistema político en las sociedades capitalistas ya se había desarrollado con profundidad, sin embargo, estos autores tuvieron un impacto profundo en las ideas y la política. De hecho, las cuestiones asociadas al vocablo gobernabilidad empezaron a ingresar en la agenda de los políticos y estudiosos de los países centrales desde mediados de los años setenta, junto con la crisis de las economías desarrolladas, la emergencia de nuevos movimientos sociales y el agotamiento del “Estado de bienestar”, como lo menciona Adrián Acosta Silva:

Hacia fines de la década de los sesenta, las democracias occidentales experimentaron un conjunto de fenómenos que presagiaban el fin de una época y el nacimiento de otra. El 68 francés, los movimientos pacifistas en Inglaterra, las gigantescas marchas contra la intervención militar norteamericana en Vietnam, la crisis de las ideologías, el agotamiento de la fórmula de estabilización política y desarrollo económico surgida bajo el modelo del Estado benefactor, la crisis de la economía capitalista mundial a raíz de las modificaciones a los precios del petróleo, se constituyeron como expresiones visibles y espectaculares de los desequilibrios económicos internos e internacionales, junto con las contradicciones culturales del capitalismo (Naufel, 2003:3).

En cambio, para las élites políticas neoconservadoras, el panorama era de una situación potencial de ingobernabilidad política y anomia social, situaciones que fueron interpretadas como efectos de la sobrecarga de demandas de la sociedad hacia el gobierno; en pocas palabras, los problemas de ingobernabilidad que aquejaban a los países occidentales se atribuían al “exceso de democracia”. Del otro lado, la nueva izquierda atribuía los disturbios y la incapacidad del gobierno para enfrentar los problemas a la erosión de la legitimidad del sistema político (Naufel, 2003).

Por ello, la Comisión Trilateral acordó la creación de un grupo de trabajo compuesto por los tres especialistas mencionados para analizar las relaciones entre gobierno y democracia. El resultado fue el “Informe del Grupo Trilateral sobre la gobernabilidad de la democracia al Comité Ejecutivo de la Comisión Trilateral”. En este reporte, sus autores concluían que después de un periodo relativamente exitoso de consolidación democrática y desarrollo económico (que coincidió con el ascenso y desarrollo del *Welfare State*), las sociedades occidentales



postindustriales enfrentaban problemas que impedían el funcionamiento eficaz de los gobiernos democráticos. En el Informe Trilateral se diagnosticaba lo siguiente:

- 1) La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo llevaron a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo.
- 2) La expansión democrática de la participación y compromiso políticos crearon una “sobrecarga” en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía (Naufel, 2003:3).

Para los autores de este informe, el problema radicaba en las contradicciones inherentes a la gobernabilidad de la democracia. Reconocían que "gobernable" y "democracia" son conceptos en conflicto. Es decir, un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; en tanto que una gobernabilidad fácil sugiere una democracia diferente. Para estos tres especialistas, era necesario restablecer el equilibrio entre el ejercicio del poder y la distribución de responsabilidades, en el marco de la preservación de un régimen democrático. Esta restauración consistía en medidas que ordenaran la distribución del poder con la distribución de la responsabilidad; puesto que los actores que adquirieron nuevo poder, como los medios de comunicación, los sindicatos, los intelectuales y los tecnócratas, debían ser exhortados a usar ese poder en una forma responsable; en tanto que los que han tenido la responsabilidad de la toma de decisiones en gabinetes, parlamentos y partidos políticos debían poseer un poder proporcional a su responsabilidad. Debido a las demandas crecientes sobre el gobierno por grupos de la sociedad, y por tanto, la necesidad del gobierno creciente de manejar las interrelaciones de una sociedad compleja, requerían de un incremento de los recursos materiales y de la autoridad política a disposición del gobierno (Naufel, 2003).

Así, poder y responsabilidad eran vistos como las dos caras del problema de la gobernabilidad democrática en las sociedades pluralistas de occidente. En consecuencia, el incremento de la autoridad política y la redistribución del poder y de las responsabilidades en la sociedad fueron perfilados como estrategias de solución para ese problema (Naufel, 2003).

Por su parte, en América Latina, la discusión regional sobre las cuestiones de gobernabilidad estuvo enmarcada por tres procesos que comenzaron a desarrollarse con especial

fuerza durante la década de los ochenta: el proceso de crisis de deuda pública, ajuste y reestructuración económica; al agotamiento del modelo del Estado de bienestar y su consiguiente redefinición en términos de la reforma del Estado; y el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas (Camou, 1991).

En los últimos lustros, y sobre todo al considerar los resultados magros de las nuevas gestiones gubernamentales democráticas, ha causado que se analice el tema, desde diversas y diferentes apreciaciones con el fin de encontrar los elementos que debe incluir la gobernabilidad, las causas de los problemas de gobernabilidad y las soluciones a los mismos. A continuación se exponen algunas de las percepciones más difundidas.

### **1.2.1. Gobernabilidad desde la perspectiva de *accountability***

Algunas posturas reducen el concepto de gobernabilidad a uno de los aspectos de la Gobernabilidad Democrática. Se trata de analizar la *Gobernabilidad como Accountability* vertical y horizontal. La *accountability* vertical hace referencia al requisito de que el gobierno dé cuenta de sus actividades y su accionar al pueblo, quien a través de distintos mecanismos formales e informales alza su voz y pretende ser escuchado. Ejemplo de *accountability* vertical son las elecciones periódicas. La *accountability* horizontal hace referencia a los controles ahora no de los ciudadanos sobre los gobernantes sino de los distintos poderes y organismos dentro del Estado entre sí. De esta manera, la sede Argentina del *British Council* sostiene:

Gobernabilidad puede entonces significar el establecimiento de políticas que tiendan a una distribución más equitativa de los recursos materiales de la sociedad. Pero también el fortalecimiento de los medios de control de los ciudadanos sobre la manera como se administran y distribuyen dichos recursos (Naufel, 2003).

Gobernabilidad o “buen gobierno” significa, entonces, la garantía de que la provisión de servicios básicos como salud, educación, vivienda se realiza sobre la base de principios de equidad, honestidad y transparencia. Es el control ejercido por los ciudadanos sobre los actos de sus gobernantes. Con este principio se busca el resguardo del ejercicio de gobierno sobre la base de determinadas prácticas públicas democráticas, éticas y transparentes. Sin embargo, se

considera que no se puede cargar de contenido a la Gobernabilidad Democrática pues se trata de un estado en el que se está o no se está. Esta concepción del *British Council* Argentina al parecer es reduccionista y centrada exclusivamente en el aspecto de la *accountability* vertical.

### **1.2.2. La gobernabilidad desde la perspectiva de atributo del sistema social**

Existen otras visiones ampliamente difundidas que remiten la gobernabilidad como un atributo de la sociedad, no del sistema político, ni de régimen, ni de gobierno:

La gobernabilidad puede ser vista como un atributo del Estado y de la sociedad civil. Es decir, no es simplemente la posibilidad de respuesta que tiene un gobierno en específico a las demandas de la sociedad civil, sino que forma parte de la visión misma de las demandas que se elaboran desde la sociedad civil. Dicho en otras palabras, la gobernabilidad es la capacidad de procesar los conflictos que tiene una sociedad en su conjunto, es dialogo, intercambio, participación. Desde esta óptica, los problemas de gobernabilidad no son sólo coyunturales y relacionados a políticas específicas, sino que tienen mayores niveles de complejidad. De manera que el hecho de que una medida económica en específico pueda provocar potenciales estallidos sociales resulta preocupante y es una evidencia de que algo funciona muy mal en el plano de lo social. En ese sentido debe cuestionarse la forma que cada gobierno ha buscado la gobernabilidad (Heredia, 2002:65).

Este análisis propugna que la gobernabilidad, más allá de las cuestiones de política coyuntural, es la capacidad de la sociedad en conjunto. Sin embargo, la sociedad o el sistema social no es el que se encarga de dar las normas y reglas basadas en una relación de dominación en una entidad o conjunto de instituciones que es el Estado, y que posee el monopolio exclusivo de la fuerza legítima. Al parecer existe una confusión entre lo social y lo político, entre el sistema social y el sistema político, ya que esta visión, al situar la gobernabilidad en la sociedad, supone que la sociedad gobierna; cuando en realidad el único que gobierna es el gobierno y, por lo tanto, es el único que puede garantizar la gobernabilidad.

En el sistema social surgen actores que detentan un poder de facto, que se pueden politizar; en este sentido, el sistema social condiciona y a veces determina al sistema político, de manera

que si se quiere asegurar la gobernabilidad se deberá establecer fuertes vínculos (apoyo y demandas) con actores del sistema social y del sistema político. Pero esto no significa que la gobernabilidad se construya desde la sociedad.

#### **1.2.4 Gobernabilidad desde la perspectiva de cuatro componentes en equilibrio**

Juan Linz desarrolló un “paradigma de gobernabilidad” a partir de cuatro componentes: si el sistema cumple con sus funciones dentro de una normalidad, si el sistema es estable, legítimo, eficiente y eficaz, el sistema posee gobernabilidad. Un sistema que no puede tomar los insumos y convertirlos en productos no posee gobernabilidad. Por ejemplo: un sistema político en equilibrio (o gobernable) sería uno que funciona (que cumple con sus funciones) y que lo hace con cierta configuración o disposición de sus componentes (“paradigma de gobernabilidad”) (1990). Luego, un régimen político (nivel de generalidad menor a sistema político) también tiene gobernabilidad. Desde este enfoque, el régimen puede cumplir sus funciones o no, puede ser estable, eficaz, eficiente y legítimo o no.

Desde esta perspectiva, para que un sistema político esté en equilibrio y sea gobernable es necesario que el régimen posea gobernabilidad porque a su vez el régimen precisa un gobierno que tenga asegurado cierto nivel de gobernabilidad. Aquí se intenta dar una definición lo más exhaustiva posible del término, y ver las implicaciones para cada una de sus categorías incluidas. Se puede distinguir dentro del concepto cuatro aspectos importantes y que han concentrado individualmente la atención de autores, pensadores e instituciones:

I. Legitimidad: Se entiende la legitimidad, recordando a Weber, como parte esencial de la relación de dominación; además, es el reconocimiento de que a los gobernantes les corresponde el lugar que ocupan y que representan a los ciudadanos en virtud del procedimiento que determina el acceso a los cargos.

II. Eficiencia/Efectividad: La efectividad o eficiencia (*outcomes*) es la capacidad del gobierno de llevar a la práctica exitosamente las medidas que han decidido ser

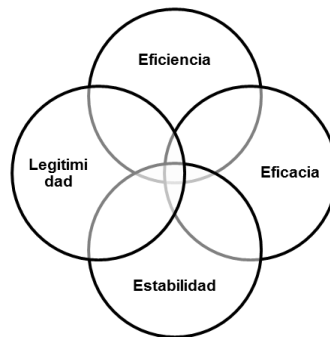
implementadas. La eficiencia tiende a destacar los resultados más que la planificación de las medidas políticas.

III. Eficacia: La eficacia (*outputs*), se refiere a la capacidad de un gobierno, de encontrar soluciones a las cuestiones políticamente problematizadas. La eficacia pone énfasis en la capacidad del gobierno de formular las políticas y ocuparse de la función que le corresponde.

IV. Estabilidad: Por estabilidad se entiende la capacidad de un gobierno de adaptarse flexiblemente respecto a los cambios y las exigencias del ambiente y durar de esta manera en el tiempo. La idea de perdurabilidad significa cambiar cuando debe pero no tanto como para no ser el mismo (Burbano, 1997).

En conjunto, cada uno de los cuatro componentes de la Gobernabilidad Democrática se relaciona con el otro de manera recíproca, es decir, que la relación es multidireccional. La legitimidad del Gobierno es alimentada por la Eficiencia, por la Eficacia y por la Estabilidad. Y así con cada una de las categorías, tomando la siguiente forma:

### Paradigma de la Gobernabilidad



Fuente: (Linz, 1990)

En el que:

- a) A > Legitimidad > Eficiencia  
> Eficacia  
> Estabilidad
- b) A > Eficiencia > Legitimidad  
> Eficacia  
> Estabilidad

- c) A > Eficacia > Eficiencia  
> Legitimidad  
> Estabilidad
- d) A > Estabilidad > Eficiencia  
> Eficacia  
> Legitimidad (Linz, 1990).

Es decir, el esquema muestra la reciprocidad de los componentes del paradigma de gobernabilidad; en este sentido, los elementos ponderados dentro de un equilibrio, en un sistema de gobierno, logra poseer gobernabilidad en la medida de una simetría dinámica entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental.

### **1.1. Gobernabilidad e ingobernabilidad**

Resulta interesante que la reflexión sobre la gobernabilidad se defina, de modo predominante, en referencia a su vocablo opuesto, y es que hablar de ingobernabilidad, además de tener cierta connotación negativa, pone en evidencia una situación de crisis o, al menos, de conflictos irresueltos que demandan atención impostergable.

Así es comprensible que como señala Pasquino “marcado por implicaciones pesimistas y a menudo conservadoras, el término ingobernabilidad se preste a múltiples interpretaciones” (1997:703).

En consecuencia existen múltiples interpretaciones que buscaron identificar el origen de los problemas de gobernabilidad:

- a) Los que atribuyen la ingobernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos dirigidas al debilitado sistema político; esto es, una “sobrecarga” creciente de expectativas, obligaciones y responsabilidades que, insoslayables, rebasan la posibilidad de respuesta del rebasado gobierno/ aparato estatal.
- b) Los que imputan la crisis de gobernabilidad a la incapacidad de los gobernantes; es decir, una reducción (deterioro) de las facultades de intervención y las capacidades de dirección del sistema político para procesar eficientemente las demandas sociales y desafíos políticos (Exeni, 2005).

Cierto es que así polarizado el análisis se corre el riesgo de ignorar los matices, como lo ha disertado Antonio Camou en su análisis respecto a la gobernabilidad. En efecto, el análisis que

forja Camou, hace referencia a los grados e indicadores de la gobernabilidad, él comenta que la visión que hasta ahora se ha tenido en cuenta para hacer referencia al fenómeno de la gobernabilidad o ingobernabilidad, parte de una visión simplista pues considera que es bastante maniqueísta; es decir, se hace mención de dos evaluaciones extremas, sin tomar en cuenta que existen matices o términos medios, y que por ende cualquier Estado es medianamente gobernable o ingobernable, partiendo de las peculiaridades de cada caso, ya que en una determinada sociedad existen problemáticas que son medianamente aceptables o tolerables y acatadas por su comunidad; en tanto que para otras sociedades esas problemáticas que no ha resuelto o controlado el gobierno con eficiencia son inadmisibles.

Por la disertación que hace este autor y debido a la importancia de este enfoque se presenta a continuación un cuadro de la clasificación de gobernabilidad propuesta por él:

Cuadro 1. **Los grados de gobernabilidad**

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>Gobernabilidad “ideal”</b>    | Es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales (una respuesta adecuada para cada demanda).<br>El modelo de gobernabilidad tendría como correlato una sociedad sin conflictos [...]   |
| <b>Gobernabilidad “normal”</b>   | Describe una situación donde las diferencias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política [...]   |
| <b>Déficit de gobernabilidad</b> | Designa un desequilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad de respuestas gubernamentales, que es percibido como inaceptable por actores políticamente organizados y que hacen uso eficaz de su capacidad para amenazar la relación de gobierno en una situación dada. Llamaremos a cada uno de estos desequilibrios anomalías, las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la sociedad |
| <b>Crisis de gobernabilidad</b>  | Describe una situación de “proliferación de anomalías”, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y/o intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales   |
| <b>Ingobernabilidad</b>          | [...] Es un concepto “límite “que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados, a los miembros de una comunidad política”   |

(1991: 9)

Asimismo, para facilitar la exposición se han organizado los grados de gobernabilidad, tomando en cuenta las diferencias y semejanzas de algunas características de cada una de las situaciones establecidas. Veamos:

Cuadro 2. **Gobernabilidad comparativa**

| <i>Grado</i>                     | <i>Estado de posibilidad</i>     | <i>Relación de gobierno</i>                   | <i>Reciprocidad demanda/ respuesta</i>   | <i>Escena social</i>   |
|----------------------------------|----------------------------------|---|--|--|
| <b>Gobernabilidad Ideal</b>      | Situación límite, rara           | Gobierno “perfecto”                           | Equilibrio puntual: una respuesta adecuada y oportuna para cada demanda  | Sociedad sin conflictos o con conflictos “neutralizados”   |
| <b>Gobernabilidad Normal</b>     | Situación intermedia, probable   | Modelo político “normal”                      | Equilibrio dinámico: conjunto de demandas y respuestas “usuales y esperables”, en el marco de principios de orientación y mecanismos de resolución | Sociedad con “nivel de discrepancias” aceptable, conflictos tolerados y márgenes esperables de demandas y respuestas |
| <b>Déficit de Gobernabilidad</b> | Situación intermedia, permanente | Amenaza a la relación de gobierno             | Desequilibrio: exceso de demandas, ausencia de respuestas  | Sociedad con “anomalías” en diversas esferas de la sociedad  |
| <b>Crisis de Gobernabilidad</b>  | Situación intermedia, probable   | Situación crítica del orden político          | Conjunción de desequilibrios entre demandas y respuestas   | Sociedad en crisis con proliferación de anomalías  |
| <b>Ingovernabilidad</b>          | Situación límite, rara           | Virtual disolución de la relación de gobierno | Ninguna relación entre demandas y respuestas   | Sociedad en caos, desorden intratable  |

Fuente: Elaboración propia con información de Camou.

Como se ha dicho, a esta clasificación el autor le ha llamado “grados de gobernabilidad”; en los cuales enuncia que los puntos extremos establecen nociones “límite”, es decir, situaciones muy raras, e incluso virtualmente inéditas en la historia política; en tanto que el juego de conceptos más útiles para el análisis se encontraran en los puntos intermedios, que sí designan situaciones más o menos recurrentes. Como lo ilustra la siguiente “regla”:

Figura 1. **Regla de gobernabilidad**



Fuente: Elaboración propia.



## 1.4. Controversia conceptual

Uno de los grandes retos para poder definir buenos indicadores de la gobernabilidad empieza con lo fundamental, que es la carencia de una definición única y consensuada de gobernabilidad, a partir de la cual extraer grandes componentes y atributos institucionales. Todas las definiciones existentes contienen elementos normativos que conllevan riesgos políticos e ideológicos, y están en función de los valores compartidos a la hora de formularlas. Por otro lado, superado el reto de definición de la gobernabilidad, aparece otra dificultad; esta consiste en identificar para cada uno de los campos que componen la gobernabilidad, sus atributos definatorios, y los requerimientos institucionales asociados a los mismos. A esto se suma la tarea de validar la relación de causalidad entre atributos, componentes y requerimientos institucionales, más allá de contextos o casos específicos (Echevarría, 2004). Como botón de muestra, a continuación se muestra un cuadro con las principales interpretaciones que existen sobre la ingobernabilidad:

Cuadro 3. **Hipótesis de ingobernabilidad.**

| <b>Perspectiva de autores clásicos</b>           | <b>Definición de ingobernabilidad</b>  |
|--|--|
| Neoconservador                                   | Sobrecarga de demandas de la sociedad hacia el gobierno; es decir, excesivas demandas sociales sobre el sistema político, lo cual las torna no procesables por el mismo y por lo tanto precipita su crisis. (Pasquino, 1997: 39).                                  |
| Liberal  | La erosión de la legitimidad del sistema político la causa de los disturbios y la incapacidad de los gobernantes para cumplir efectiva y eficientemente con sus funciones (Pasquino, 1997: 39).  |
| <b>Perspectiva de autores contemporáneos</b>     | <b>Definición de ingobernabilidad</b>  |
| Prats  | La incapacidad de las instituciones democráticas nacionales, y de la comunidad internacional coadyuvante, para asumir y procesar democráticamente el conflicto (2004: 67)  |
| Juan Rial  | Incapacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas (Camou, 1991: 6)              |
| <b>Perspectiva de autores de estudio de caso</b> | <b>Definición de ingobernabilidad</b>  |
| Payán  | Es cuando el Estado pierde la capacidad de satisfacer las necesidades humanas, de proveer orden y mediar disputas entre ciudadanos; por tal motivo los habitantes de una región recurren a la violencia para cubrir el hueco que deja un estado incapaz (2004: 42) |

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado se encuentra la utilización errónea del concepto, ya que como se ha dicho, el concepto de gobernabilidad es utilizado tanto científicamente, desde la neutralidad valorativa, como desde la estrategia política y la ideología. Por ello, muchos analistas políticos sostienen que la gobernabilidad no implica sólo la capacidad de gobernar efectivamente, sino además y por sobre todo implica la calidad de la interacción que establece un gobierno con la sociedad civil. La gobernabilidad sería, entonces, “altamente democrática y horizontal”. Este punto de vista estima que gobernabilidad es apoyo de la sociedad civil y consenso democrático; empero, esta visión es errónea por cuanto no respeta las reglas de la escala de abstracción para la construcción de conceptos; pues la gobernabilidad no es igual a la gobernabilidad democrática<sup>14</sup>. Esto es, la gobernabilidad como concepto más abstracto significa la capacidad de gobernar de hecho y de que las decisiones de la autoridad política sean acatadas o lo que es lo mismo, que exista una relación de dominación y ésta perdure. Como sostenía Max Weber, toda relación de dominación, está basada en la creencia de que el mandato de las autoridades debe ser acatado porque de alguna manera es legítimo. La dominación es llevada a cabo y mantenida por la fuerza y la violencia, pero estas no bastan por sí solas sino que debe haber un componente de legitimidad, de aceptación. Si esto no sucede, resulta imposible aplicar la fuerza de manera constante sobre todos los dominados, pues la dominación se haría inestable.

---

<sup>14</sup> Es decir, aquella que se enmarca en los sistemas que cumplen con los atributos que caracterizan a la poliarquía de Robert Dahl, estos atributos son: 1) autoridades públicas electas; 2) elecciones libres y limpias; 3) sufragio universal; 4) derecho a competir por cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) información alternativa; 7) libertad de asociación(1956).

Como estos atributos son generales para toda poliarquía, O'Donnell argumenta que para el caso latinoamericano se deberían añadir otros atributos que sirvieran para precisar y acotar este término, como que: 1) las autoridades de gobierno no deben terminar sus mandatos antes del tiempo establecido; 2) las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas ni veto de ninguna especie, ni mucho menos ser excluidas del proceso de toma de decisiones por actores no electos, especialmente las fuerzas armadas; 3) debe existir un territorio que defina claramente el “demos votante”; 4) debe existir lo que denomina “dimensión intertemporal”, que se expresa en la creencia que tanto el proceso electoral como las libertades contextuales se mantendrán indefinidamente (1996).

## 1.5. Análisis de la ingobernabilidad desde la perspectiva de la (in)seguridad pública

Como se ha expuesto, es evidente que a partir de las prescripciones del llamado neoliberalismo<sup>15</sup> a los países emergentes se presentaron transformaciones en el ámbito gubernamental que afectaron la esfera económica, y esto impactó la vida de millones de personas en todo el mundo. Estos cambios han configurado un nuevo “derrotero” sobre el que se asienta la discusión acerca de la gobernabilidad en las democracias en el contexto de la globalización, en otras palabras esta “nueva” realidad ha exigido modificar el contenido del quehacer político. En este contexto la función del Estado para generar gobernabilidad aparece supeditada a la lógica del globalismo<sup>16</sup>. El nuevo papel que los “neoliberales” le otorgan al quehacer del Estado es atender lo relativo a la transparencia, la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y la eficacia administrativa, por lo cual ya no se le demanda al Estado intervenir en los diseños macroeconómicos<sup>17</sup>. En este sentido, el Estado perdió referentes y capacidad para generar gobernabilidad, y ahora tiene que aprender a “gobernar la globalización”. Empleando la dilucidación de Beck, se describe la gobernabilidad a modo de un concepto zombi, ahogado por la vida líquida con organismos encargados de generar dicha gobernabilidad a manera de instituciones concha<sup>18</sup>, como argumenta Giddens (Posadas, 2010).

Recapitulando, la gobernabilidad puede definirse desde varias perspectivas, dependiendo del punto de vista ideológico de cada autor. Sin embargo, en este análisis de la gobernabilidad en Ciudad Juárez se cree que la capacidad de los gobiernos para garantizar y mantener la seguridad pública, es un elemento fundamental para analizar la gobernabilidad de los Estados, pues si bien un Estado es la maquinaria generadora de estabilidad política, diseño e implementación de todo tipo de políticas -entre otras funciones-; también es el responsable de mantener la paz y el orden dentro de su jurisdicción, ya que de acuerdo con Thomas Hobbes, el fundamento por el cual se establece el Estado es un acto de cesión voluntaria de cada individuo de sus derechos con la finalidad de crear una entidad “muy poderosa”, capaz de obligar a cada miembro de la comunidad a apegarse a las reglas de convivencia, leyes y reglamentos, que le permitirán contar

---

<sup>15</sup> Políticas monetarias restrictivas, políticas fiscales restrictivas, liberalización/desregulación Y privatización.

<sup>16</sup> Término con que emplea el economista Joseph Stiglitz para referirse al capitalismo.

<sup>17</sup> Esta función ahora la articulan las superpotencias económicas, los organismos financieros internacionales y el capital transnacional según Jeff Faux (2008).

<sup>18</sup> Instituciones que sólo tienen el cascarón pero internamente están vacías.

con un mínimo de seguridad personal ; así como- en términos de Locke- garantizar la posesión de sus pertenencias materiales. De no existir el Estado se caería en la anarquía, donde prevalece “la ley de la selva o del más fuerte”, situación que puede despojar a los débiles de sus posesiones, libertad o vida. Ahora bien, no se trata de reducir las funciones del Estado a nada más ser un “Estado gendarme o Estado policía”; empero, en este análisis se considera que los problemas de gobernabilidad son problemas que afectan directamente a la estructura de autoridad, debido a que el problema radica en estas estructuras, al perderse el monopolio legítimo de la coerción.

Puesto que el Estado debe contar con una fuerza coercitiva que le permita “hacer valer la ley”, perseguir y aplicar castigos a quienes rompan las reglas de convivencia social, para así facilitar que la propia sociedad consiga sus metas, de progreso, cooperación y protección; con mayor eficacia, reduciendo los costos que produce la violencia, la inseguridad, los robos, fraudes y homicidios, actos que resultan en general costos para los miembros de la comunidad, y en particular, a las víctimas directas de dichos atropellos.

Ahora bien, para ser más claros es conveniente delimitar dichos conceptos a los que se ha hecho mención en repetidas ocasiones: el Estado surge cuando los individuos de una colectividad se organizan en forma efectiva, se da una estructura jurídica con un órgano de gobierno y un territorio concreto en el cual ejercen su acción. En consecuencia, se deduce que los elementos esenciales del Estado son: población, territorio, estructura jurídica y autoridad; de modo que la finalidad esencial de la organización de la sociedad bajo la forma Estatal es el bien común, hacia cuya obtención –en teoría- dirige su acción en general (Acosta, 1991).

En otras palabras, el “Estado es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persigue determinados fines mediante acciones concretas” (Acosta, 1991:64). En cambio, se piensa que “el gobierno es la organización que personifica al Estado para sus fines de bienestar general y seguridad integral, tanto en el campo interno como en el externo” (Acosta, 1991:65). Es decir, el gobierno constituye un aspecto del Estado, es un órgano que tiene como tarea la de imponer reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión.

Así mismo, es importante mencionar que según la Constitución Mexicana, en el Título segundo, capítulo I; artículo 40, México se constituye en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental. No obstante, en el artículo 41 comenta que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores; sigue entonces en el artículo 49 diciendo que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Entonces, el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

En este sentido, las bases jurídicas sostienen que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios<sup>19</sup>, en las respectivas competencias que la Constitución señala. Por tanto, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública. Dicho sea de paso, la actuación de las instituciones policiales se tendrán que regir por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. Todo ello lo establece el título primero, capítulo I; artículo 21.

Ahora bien, entrando en “materia”, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>20</sup> en el artículo 2 establece que la seguridad pública es una función a cargo de los diversos órdenes de gobierno, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos; y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de la Ley. Y dentro del marco de las garantías individuales que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los habitantes del Municipio serán protegidos en sus derechos por las *autoridades* encargadas de la

---

<sup>19</sup> También el Título V, artículo 115; fracción III, establece que una de las funciones a cargo del municipio es la seguridad pública.

<sup>20</sup> Esta Ley es reglamentaria del artículo 21, ya mencionado, en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

seguridad pública: *Instituciones de Seguridad Pública, Instituciones de Procuración de Justicia e Instituciones Policiales*.

Acotando, la gobernabilidad supone una reconocida capacidad del gobierno para mantener y/o restaurar rápidamente el orden público y hacer cumplir la Ley. Sin embargo, la proliferación de delitos comunes y de alto impacto, la vinculación entre las dependencias del Estado y el crimen organizado, en particular ligado al narcotráfico, generan una creciente percepción de inseguridad personal<sup>21</sup>. Debido a ello, en este análisis de la gobernabilidad en el municipio sujeto de estudio, se creó que la capacidad de los gobiernos para garantizar y mantener la seguridad pública, es un elemento fundamental para analizar la gobernabilidad de los Estados.

Así pues, la seguridad de los ciudadanos es una responsabilidad a cargo del gobierno, refiriéndose particularmente a la seguridad personal entendida como “amenazas de individuos o pandillas contra otros individuos o pandillas” (Fernández, 2005:47), lo que pone en riesgo la seguridad respecto a la violencia física (delincuencia violenta). La seguridad personal representa un aspecto fundamental dentro de la *seguridad humana*<sup>22</sup> puesto que la violencia destroza la seguridad de la persona al ver alterada su vida cotidiana a causa de la inseguridad en los espacios públicos, y *percibir inseguridad*; en consecuencia, contar con mayor seguridad se convierte en la principal demanda de la población, y por ende tendría que ser uno de los principales objetivos de las políticas públicas en esa materia.

Como se ha dicho, el Estado tiene que desarrollar políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas; y políticas correctivas, para la procuración de justicia, así como hacerse presente ahí donde estaba ausente y perdió autoridad con instituciones poco sólidas.

Por otro lado, si a la incapacidad de un gobierno para brindar seguridad y justicia a los gobernados se suma la impunidad, la injusticia y la complicidad de quien tiene a cargo la

---

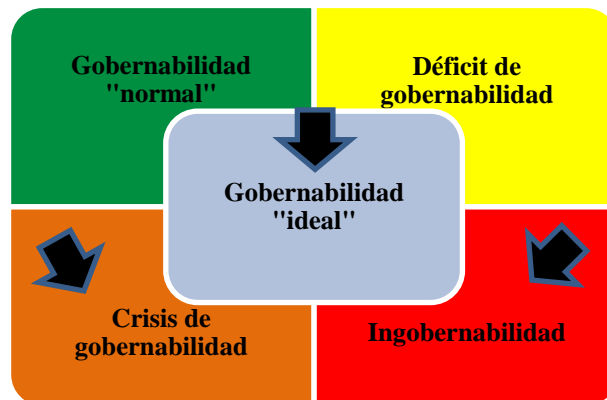
<sup>21</sup> La población al sentirse cada vez más desprotegida, pierde la confianza en la justicia, la policía y los gobernantes.

<sup>22</sup> El informe de 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo establece siete componentes de la seguridad humana: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política.

seguridad de la comunidad y la impartición de justicia con los delincuentes; se genera una brutal traición a la confianza depositada por los ciudadanos en las “autoridades”. Esa confianza no es sino el anhelo individual y social de la subsistencia de mínimos jurídicos para la supervivencia del orden social.

En otro orden de ideas, y retomando nuevamente a Camou, autor cuyas disertaciones y clasificaciones sobre gobernabilidad son contempladas para tratar de operativizar el concepto, se elabora un “semáforo” considerando como base la gradación propuesta por él. El siguiente “semáforo” muestra, con flechas negras, los conceptos en los cuales se avoca la presente investigación:

Figura 2. Semáforo de gobernabilidad<sup>23</sup>



Fuente: Elaboración propia

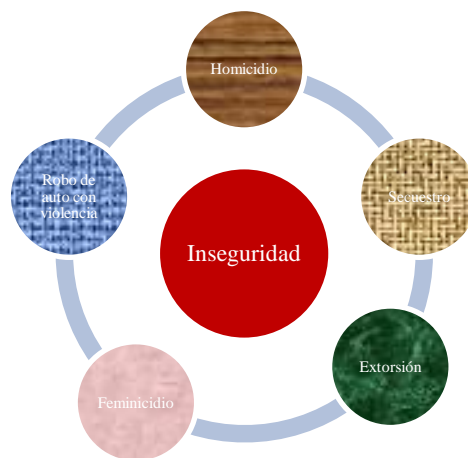
El grado de gobernabilidad dentro de un Estado estará condicionado por la efectividad de las respuestas del gobierno para cada demanda de la sociedad, en escalas límites (Gobernabilidad ideal-ingobernabilidad); es decir, dentro del semáforo, la gobernabilidad ideal estará ubicada en el color azul que designa una respuesta adecuada por cada demanda, en consecuencia se contará con una sociedad sin conflictos; esto lo determinará la incidencia delictiva; es decir, el número de delitos cometidos en una población, que en este caso correspondería una tasa de 0 a 20 por

<sup>23</sup> Donde, según el “grado” o la importancia del problema se puede encender luz “amarilla”, “naranja” o “roja” que indicaría la menor o mayor gravedad de los problemas.

ciento<sup>24</sup>; en tanto, que dentro del otro polo, que es donde se encuentra la ingobernabilidad, el semáforo se encenderá a rojo cuando las demandas de la sociedad no hayan sido respondidas, y los conflictos e incidencia delictiva lleguen a una tasa muy alta, 80 a 100 por ciento. Una gobernabilidad normal tendría una tasa de 20 a 40 por ciento pues la luz se encendería de color verde; en tanto que en un déficit de gobernabilidad haría que se encendiera la luz amarilla, ya que la tasa sería de 40 a 60 por ciento; y una crisis de gobernabilidad tendría una tasa de 60 a 80 por ciento, lo que iluminaría la luz color naranja<sup>25</sup>.

Así, expuestos los argumentos; el enfoque para medir la gobernabilidad en Ciudad Juárez, es desde la mínima encomienda de los ciudadanos al gobierno: la seguridad de su vida y de la propiedad. Entonces, a mayor proliferación de anomalías en la esfera de la seguridad pública mayores probabilidades existen de “caer” en problemas de gobernabilidad (crisis de gobernabilidad); no obstante, a menos respuestas del gobierno para solucionar la principal demanda de la sociedad (seguridad) mayores serán las probabilidades de caer en ingobernabilidad; en tanto que, más se alejará el gobierno de ubicarse en la cualidad de la gobernabilidad ideal. En este sentido, los indicadores de los conceptos, toman la siguiente forma (serán expuestos en el Capítulo III):

Figura 3. **Circulo vicioso de la inseguridad pública**



Fuente: Elaboración propia

<sup>24</sup> Es importante mencionar que la escala en porcentajes del semáforo, ha sido clasificada de manera arbitraria por el autor de la presente investigación.

<sup>25</sup> Cabe mencionar que esta escala de números es totalmente arbitraria por parte del investigador.



A manera de corolario, los problemas de gobernabilidad pueden observarse en el mantenimiento del orden y de la ley, lo que implica que haya una reconocida capacidad del gobierno para mantener o restaurar rápidamente un nivel mínimo de orden; el cumplimiento mínimo de la legislación y de las políticas gubernamentales y la ejecución de las órdenes del gobierno. En esta materia es posible encontrar diferentes tipos de déficit de gobernabilidad. Por un lado, el incumplimiento de la ley en un número relevante de situaciones ofrece un indicador del desfase entre el marco jurídico vigente y el movimiento real de la sociedad, que puede ser ilustrado con la proliferación de delitos y la consiguiente percepción ciudadana de inseguridad pública. Un tipo diferente de incumplimiento de la ley o de incapacidad de las dependencias gubernamentales para tratar con ese incumplimiento va desde diversos episodios de corrupción hasta la vinculación entre las fuerzas del orden y el crimen organizado. En este sentido, el siguiente capítulo expondrá los problemas de gobernabilidad del municipio sujeto de estudio.

## Capítulo II. Marco Histórico. La (in)governabilidad en el Sistema Político Mexicano; y antecedentes de ingovernabilidad en Ciudad Juárez

### 2.1. (In)governabilidad y crisis de governabilidad en el Sistema Político Mexicano

Como se sabe, la formación de Estado Mexicano tiene sus orígenes en el movimiento de Independencia de 1810 debido a que este movimiento significó el inicio de un proceso de disolución de la estructura imperial del antiguo colonial que duró tres siglos (XVI, XVII y XVIII). Sin embargo, las condiciones de governabilidad que se generaron durante todo el siglo XIX estuvieron marcadas por luchas intestinas entre bandos contrarios (liberales y conservadores; tendencias centralistas y federalistas) que sumieron a la naciente nación en un periodo de ingovernabilidad constituido por anarquía e inestabilidad política y social que impedía el desarrollo de un centro de poder con dimensiones nacionales y la conformación de una economía moderna basada en la formación y expansión del mercado (Córdova, 1995). Así, el siglo XIX se caracterizó por ser un periodo que en su mayor parte fue ingovernable debido a las estructuras “caudillescas” y “caciquiles” a nivel regional. En este sentido México no pudo consolidar un sistema de gobierno estable, legítimo, eficiente y eficaz.

En consecuencia, la falta de un Estado hizo difícil la formación de la nación y de un sentimiento de unidad identitario que contrarrestara los intereses expansionistas de potencias extranjeras. Ello explicó, la pérdida de buena parte del territorio Mexicano.

Bajo ese contexto de ingovernabilidad la población demandaba la conformación de un poder de dimensión nacional que se impusiera sobre los elementos tradicionales los cuales tendían a la inestabilidad debido a la dispersión y a la fragmentación de poder político. De este modo, la demanda de un gobierno fuerte, fue entendida por los Porfiristas como el imperativo de concentrar el poder político en la presidencia y de institucionalizar el mando de un Estado (el ejército). La fuerza física fue la base de respuesta y la sustentación del poder presidencial. Esto justificó el uso de métodos represivos para gobernar a quienes se oponían o no reconocían la legitimidad de su régimen.

Como efectos sociales del crecimiento económico durante la dictadura, se generó una nueva estructura social que planteó nuevos comportamientos políticos y aspiraciones: la conversión de las haciendas tradicionales a una agricultura de tipo comercial; el surgimiento de una burguesía tipo campesina vinculada con el comercio y las finanzas; la expansión de la inversión extranjera conectada con el crecimiento mundial; la emergencia de sectores medios urbanos producto de una ampliación de los servicios y la administración pública y el incremento de la industria y el proletariado. Tal situación contrastaba con una estructura de dominación política unipersonal que solo daba respuestas a demandas de una minoría elitista (Córdova, 1995).

Cabe decir que la Constitución de 1917 mantuvo el imperativo del ejecutivo fuerte dotado de poderes extraordinarios. Así pues congresistas como Emilio Rabasa y Venustiano Carranza fueron consientes de la necesidad de que sólo se podía llegar a la madurez institucional por obra de un poder fuerte pero fundado legalmente, no despótico como lo había sido Porfirio Díaz (Córdova, 1995).

En síntesis, la sociedad demandaba un gobierno estable, fuerte pero con respaldo constitucional para la transformación del país. En este sentido es que se dió la consolidación del llamado presidencialismo que estuvo marcado por una serie de procesos intermedios, entre ellos, el paso de un país de caudillos a uno de instituciones.

Así pues, la creación del Partido Nacional Revolucionario es producto de la necesidad de control político de alcance nacional en el que se fusionaran los elementos revolucionarios dispersos por todo territorio nacional evitando enfrentamientos característicos de la crisis de gobernabilidad que existió en toda la década de los veinte, principalmente en periodo de elecciones.

De ese modo, el PNR quedó constituido en marzo de 1929. Su función principal dentro de la gobernabilidad fue reunir en bloque todo un conjunto de fuerzas dispersas de poder local; e institucionalizar un sistema civilizado para dirimir las luchas por el poder al interior de “la Familia Revolucionaria”; y un mecanismo estratégico de control político de todas las fuerzas políticas y militares poniéndolas en manos de una dirigencia central controlada por Elías Calles (Córdova, 1995).

La ingobernabilidad que caracterizó al país desde 1911 a 1918 fue dirimida por la obra pacificadora que permitiera condiciones de gobernabilidad en el país merito especial de Obregón y Calles y con ellos se inicia el proceso de institucionalización del Estado y la promoción del desarrollo, sin embargo, ligadas a su poder personal.

Todo ello dio origen a una relativa estabilidad política y sentó las bases para el desarrollo de una política de masas, de un populismo, que no tenía precedentes y que llegó bajo la presidencia del general Lázaro Cárdenas quien gobernó por medio de la incorporación de las organizaciones sociales para lograr su control político. El gobierno apoyó la organización y sindicalización de la fuerza obrera urbana, esta política dio como resultado el agrupamiento de millones de trabajadores, campesinos y burócratas, todos afiliados al partido gobernante, y que fueron, por tanto, el medio por el que es Estado recibía las demandas de las masas, y daba respuesta a ellas; esto dio la base social en la cual se sustentaba la gobernabilidad del Estado Mexicano (Córdova, 1995).

Sintetizando, la manera en que gobernó Cárdenas fue por medio de la legitimidad de su gobierno, que le permitió tomar e imponer sus decisiones al resto de la sociedad acudiendo menos a la coerción y más a la negociación y al consenso, en particular a partir las alianzas que produjo la segunda guerra mundial, y además, se dió al régimen un carácter marcadamente populista, pues en su discurso y en los hechos adoptó como propias las demandas de los campesinos, los obreros, los empleados, los artesanos, las clases medias, la burocracia, el pequeño y mediano empresarios, y otros grupos definidos como populares. De este modo, es a Cárdenas a quien corresponde el merito de haber consolidado las condiciones de gobernabilidad por medio de la estabilidad política y social en México, en la que el Estado constituye el eje en torno del cual giran los más diversos interés sociales.

Así, el *laissez faire* del gobierno porfirista fundado en una gobernabilidad de privilegios fue sustituido por una gobernabilidad con rostro social donde el encuadramiento de las masas dentro del partido oficial (PRM, en 1938) permitió que las clases sociales favorecidas fueran clases populares. Por otro lado, la diferencia de fondo entre el Porfiriato y el Estado Cardenista está en que con Cárdenas el poder político no solo se edificó sobre el poder material de la fuerza de las armas (una fuente de poder político), sino también en una dimensión de respaldo constitucional-

legal que legitimo su ejercicio; y la sustitución de una ideología elitista a una liberal y populista (Córdova, 1995).

Sin embargo, desde 1941, primer año de gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), las demandas de los llamados sectores populares comenzaron a perder notoriamente peso dentro del discurso oficial y, sobre todo, dentro de la lista real de las prioridades del régimen. La razón fue la necesidad de apoyar una acumulación rápida de capital a través de un tipo de industrialización basada en la sustitución de importaciones, lo que llevo a que las políticas de gasto del gobierno dieran preferencia a las demandas y necesidades de capital sobre las del resto de los sectores sociales.

La estabilidad del sistema político mexicano durante todo el periodo donde ha gobernado el partido hegemónico se sustenta en la eficaz regulación del conflicto político y social, pues en la medida en que individuos, grupos y organizaciones recurrían sistemáticamente a la presidencia para defender o avanzar sus intereses particulares y gremiales no existía problema o demanda de la sociedad civil que no tuviera una vía institucional de expresión política.

## **2.2. Contexto nacional**

Como se ha dicho, después de la revolución de 1910-1920, el poder político en México lo encabezaron los líderes militares que ganaron la guerra. Entre 1920 y 1934 la lucha por el poder se libró entre los militares de alto rango, cuyos hechos de armas y liderazgo en los ejércitos revolucionarios determinaron ganadores y perdedores en la política, a este periodo se le conoce en México como “caudillismo revolucionario”. Por otra parte, los primeros intentos de institucionalización del ejercicio civil del poder político en México se llevaron a cabo en 1938 con la reforma al Partido Nacional Revolucionario (PNR). La reforma de 1938 transformó al PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y amplió las bases de apoyo del partido, incluyendo además de los militares, a los sectores campesino y obrero organizados desde el gobierno del general Lázaro Cárdenas. Una nueva reforma en 1946, cambió las siglas del PRM en Partido Revolucionario Institucional (PRI), y excluyó a los militares como sector del partido,

pero la burocracia y otras organizaciones no campesinas ni obreras, fueron incorporadas al sector popular. De este modo, el hegemónico PRI acaparó todos los cargos de elección popular durante las siguientes décadas, oficialmente sólo este partido podía ganar las elecciones. Así, el partido ocupó todos los curules del Congreso de la Unión en ambas cámaras, antes de 1963, y a partir de entonces hasta 1979, todos los que se elegían de manera directa en distritos electorales, de igual manera la Presidencia de la República (hasta el año 2000), todas las gubernaturas estatales (antes de 1989) y casi todas las Presidencias municipales antes de la Reforma Política de 1974 (Córdova, 1995).

Ahora bien, la concentración del poder terminó agravando el autoritarismo de varios presidentes desde la década de 1960 y 1970 que provocaron una severa crisis de legitimidad del sistema político, que a su vez se vio exacerbada por la recesión económica que afectó a las economías capitalistas en los años setenta. La crisis de legitimidad obligó al gobierno de José López Portillo a proponer una reforma constitucional y legal al sistema político que amplió los derechos políticos de los ciudadanos y las organizaciones en 1977, con lo cual dió inicio la transición democrática de México (Aguayo, 2010).

Por otro lado, la crisis social y política de la década de 1960 generada por los movimientos sociales de diversos gremios y estudiantes, encontraron una dura respuesta oficial del gobierno mexicano que se expresó con la masacre a cientos de estudiantes en la plaza de las tres culturas en Tlatelolco, México, el 02 de octubre de 1968; además de la represión más o menos generalizada contra los opositores al corporativismo sindical y campesino, hechos que, aunado a la incapacidad oficial para administrar la crisis económica que afectó a todos los sectores económicos del país, consumieron parte importante de la legitimidad revolucionaria con la que habían venido ejerciendo el poder los gobiernos priistas desde la década de 1940 (Aguayo, 2010).

En reacción a lo anterior, hubo una inesperada instrumentalización del Partido Acción Nacional (PAN), por parte de una considerable porción del empresariado nacional para enfrentar al sistema político hegemónico, lo que ocasionó serias divisiones en este partido que los llevó a no postular candidato en la elección presidencial de 1976. La no participación en las elecciones del único partido de oposición real y leal al sistema, profundizó la crisis de legitimidad, pues este partido había jugado un papel de certificación electoral del partido hegemónico (Aguayo, 2010).

Después de la reformas de 1977 en la competitividad electoral y la alternancia no hubo novedades en el nivel federal y local, pero si en el ámbito municipal. La oposición ganó al PRI 118 de 9,600 elecciones en cuatro ciclos electorales en los 2,441 municipios del país, destacando el hecho que de los 118 triunfos de la oposición 26 fueron en ciudades densamente pobladas o municipios urbanos (Aguayo, 2010).

Sin embargo, de 1985 a 1989 el PRI recuperó las plazas ganadas por la oposición, esto más que un acto de reconquista de votos representó una decisión autoritaria del gobierno de ganar vía “fraude electoral” en varios municipios y entidades, particularmente en el norte del país. En este periodo destacan los fraudes en las elecciones de gobernador en el Estado de Chihuahua en 1986, con el oficialmente declarado “fraude patriótico” contra el candidato del PAN en esa entidad, de parte del entonces Secretario de Gobernación de México, Manuel Bartlett Díaz, bajo la Presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988); destacan también los conflictos postelectorales por acusaciones de fraudes en los municipios de Ciudad Juárez, en Chihuahua, San Luis Río Colorado, Hermosillo y Ciudad Obregón en Sonora, entre otros (Aguayo, 2010).

No obstante, por esas fechas el mercado mexicano se abrió al exterior de manera abrupta entre 1985 y 1987, con el propósito de bajar los precios al consumidor y abatir la inflación que en ese entonces existía. La cuenta de capitales se liberó a finales de los ochenta y principios de los noventa, reduciéndose las limitaciones a la entrada de inversión extranjera; e incluso se permitió el ingreso de materias primas e insumos para la producción a menores precios, así como mercancías de consumo final. Ello rompió mecanismos internos que se habían promovido durante décadas para disminuir la dependencia externa de México a un elevado costo para los consumidores, pero que también habían generado empleo. La apertura de la economía y el rompimiento de encadenamientos internos por la desaparición de actividades que no pudieron competir con el ingreso de insumos y equipos del exterior, profundizó la histórica dependencia externa de México (Jusidman<sup>26</sup>, 2004).

---

<sup>26</sup> El análisis social que ha coordinado la Lic. Clara Jusidman sobre Ciudad Juárez representa un estudio detallado y profundo de “la realidad social” de esta localidad; además el estudio fue elaborado para aportar una “radiografía” social que permitiera reformular las políticas públicas de manera más efectiva y eficiente, por lo cual el presente estudio lo toma como base y referencia frecuentemente.

En este contexto Ciudad Juárez se convirtió en una ciudad-portal del Estado de Chihuahua. El portal de muchos mexicanos que emigraban hacia el Norte en busca de empleo en el sector de la maquila que predomina en la zona fronteriza. Así, Juárez se convirtió en un centro manufacturero clave en que las maquilas extranjeras y nacionales que atraía a una fuerza laboral de grandes proporciones. En este sentido, muchos la consideraban como la vía de acceso a mejores oportunidades de empleo. Así mismo se convirtió en un portal para la emigración (legal e ilegal) hacia Estados Unidos, debido a que Ciudad Juárez está exactamente frente El Paso, Texas, al Norte. El Estado de Chihuahua limita al Este con el Estado de Sonora y al Oeste con el Estado de Coahuila (Jusidman, 2004).

En resumen, el contexto del sistema político mexicano, encabezado por el autoritario Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el ejecutivo federal entre 1929 y 2000; cambio a la llamada transición que rompió el régimen autoritario a la llegada a la Presidencia de un candidato de un partido diferente al que había gobernado el país durante 71 años.

De este modo, durante la primera década del siglo XXI el Partido Acción Nacional (PAN) ha tenido bajo su responsabilidad al Ejecutivo Federal. Esta “alternancia” vino acompañada de la ruptura de varias inercias de corrupción entre el gobierno mexicano y el narcotráfico, lo cual se reflejó en una política del gobierno en turno (Ejecutivo Vicente Fox) de mayor confrontación, dando como uno de los resultados el arresto de varios líderes del narcotráfico (Aguayo, 2010).

Al mismo tiempo, este gobierno continuó con la tendencia de hacer cambios institucionales como respuesta al crecimiento de la delincuencia organizada. Durante su primer año de gobierno realizó dos reformas de gran importancia en materia de seguridad. Por un lado, estableció una nueva Secretaría de Estado, la de Seguridad Pública, a la cual se transfiere la Policía Federal Preventiva. Por otro lado, desapareció la Policía Judicial Federal dentro de la Procuraduría General de la República; y en su lugar, se creó la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) “que pretendía ser un FBI a la mexicana”, con el uso de técnicas científicas de investigación y tecnología de vanguardia. El gobierno también buscó regular la actividad de la agencia de inteligencia civil, el CISEN, mediante la Ley de Seguridad Nacional, aprobada en 2005, que establecía controles judiciales para las intervenciones telefónicas realizadas por ese organismo (Aguayo, 2010).



No obstante, se continuó utilizando al Ejército en el combate al narco e incluso se nombró como Procurador General de la república a un militar, el general Rafael Macedo de la Concha, lo cual facilitó la coordinación entre la Procuraduría General de la República (PGR) y el Ejército. Por otro lado, la coordinación de la PGR con la Policía Federal Preventiva y las policías estatales y municipales, por medio del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no fue lo que se esperaba, por lo que el gobierno en turno optó por la Procuraduría y las fuerzas armadas para realizar los operativos de captura de narcotraficantes (Aguayo, 2010).

A pesar de las medidas del gobierno federal para combatir el narcotráfico, los resultados fueron mixtos. Pues si bien logró la captura de varios capos, los volúmenes de droga traficada a Estados Unidos no disminuyeron y las bandas del narco siguieron operando. Adicionalmente, el descabezamiento de las organizaciones criminales rompió el equilibrio en el “mundo del narcotráfico”, lo cual provocó una guerra entre el cártel de Sinaloa y el cártel del Golfo por el control de la plaza de Nuevo Laredo. Ello empujó al gobierno a instrumentar, en junio de 2005, el operativo policiaco-militar “México Seguro”, luego de que el jefe de la policía de Nuevo Laredo, Alejandro Domínguez Coello, fuera asesinado a sólo siete horas de haber tomado posesión del cargo. Empero, la ola de violencia continuó (Aguayo, 2010).

Ahora bien, cuando Felipe Calderón Hinojosa asumió la Presidencia en diciembre de 2006 “heredó” una situación en materia de seguridad caracterizada por lo siguiente: a) control del narcotráfico de diversos territorios del país; b) una guerra entre cárteles de la droga causante de altos niveles de violencia; c) renuencia del gobierno de Vicente Fox para usar la fuerza pública; d) conflictos con Estados Unidos por la “narcoviencia” en la frontera; e) flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vió afectado por las políticas “antinarco” de Fox; f) aumento considerable del consumo de drogas ilícitas en México (Aguayo, 2010).

Frente a este panorama, y en un contexto de crisis de legitimidad interna por un triunfo “apretado” en la elección de 2006, el gobierno de Felipe Calderón decidió lanzar una campaña de combate directo al narco con el apoyo del Ejército<sup>27</sup>. De esta forma, a sólo 11 días de comenzar se realizó el primero de una serie de operativos territoriales contra el narcotráfico en el estado de Michoacán. El objetivo de este operativo, según el Secretario de la Defensa, era “proporcionar los niveles de seguridad que hagan viable la vida ciudadana”. En esta lógica, durante 2007 el

---

<sup>27</sup> Algunos analistas consideran que esta campaña fue para ganar legitimidad a su gobierno.

gobierno de Calderón continuó con los operativos policiaco-militares en varios estados del país como Baja California, Sinaloa, Durango, Nuevo León, Chihuahua y Guerrero. Estos operativos, si bien lograron reducir de manera inmediata la presencia del narcotráfico en las entidades mencionadas, provocaron lo que algunos medios de información llamaron el “efecto cucaracha”, el cual consistía en el desplazamiento de la “narcoviencia” de un estado a otro. De hecho, a raíz del operativo en Michoacán comenzó a crecer la violencia en estados que no presentaban tal fenómeno de manera importante como Sonora, Nuevo León, Veracruz y Tabasco (Aguayo, 2010).

Paralelamente, como resultado de la política de combate frontal contra el narcotráfico del gobierno de Felipe Calderón, los enfrentamientos entre las bandas del narco crecieron, lo cual confirmó la tendencia a la alza en el número de personas ejecutadas por el crimen organizado.

Bajo este sumario de factores sociales, políticos y económicos a nivel nacional, en Ciudad Juárez se ha vivido de la siguiente manera.

### **2.3. Impacto en Ciudad Juárez**

Con respecto al aspecto político, una de las primeras ciudades donde se formaron comités del Partido Acción Nacional fue en Ciudad Juárez; y Chihuahua fue uno de los primeros estados donde se formaron comités de Acción Nacional, y se ganaron gubernaturas desde su fundación (1939); además de representar, en lo general, un estado de “panismo duro” (Mendez, 2010).

El siguiente punto trata sobre el desarrollo del panismo en Chihuahua. Este se encuentra formado por cuatro etapas que han determinado su historia.

En la primera etapa, los inicios, preexiste un partido que se enfrenta al problema de difundir sus ideas y atraer simpatizantes. El partido surge en Ciudad Juárez a finales de 1940, teniendo como base a un grupo de jóvenes juarenses que simpatizaban con la candidatura del general Almazán. En diciembre de 1940 el grupo juvenil “almazanista” formó el primer Comité Distrital y Municipal de Acción Nacional en Ciudad Juárez, eligiendo a Salvador Navar Alarcón como presidente y a Óscar Sánchez Noriega como secretario. Después de las elecciones de ese

año, la actividad política se extinguió y el recién formado Comité actuó formalmente hasta 1944. En esta primera fase, el PAN tuvo la capacidad de presentarse a sus primeras contiendas por puestos de elección popular (Méndez, 2010).

En la década de los cincuenta la fuerza política del PAN se incrementó, tomó fuerza política y obtuvo sus primeros triunfos. En 1956 Jesús Sanz Cerralda triunfó como diputado local en el tercer distrito, ubicado en Ciudad Juárez. Esa misma década el panismo juarense empezó a adquirir importancia. En 1950, el senador Juan José Miramontes de Juárez se presentó como candidato a la gubernatura del Estado de Chihuahua, y Luis H. Álvarez, se convierte en la persona más representativa del panismo en el estado. Para 1956 el panismo juarense postula a Alfonso Arronte a la Presidencia Municipal y a Luis H. Álvarez para la gubernatura de Chihuahua. En 1958 Álvarez es postulado candidato a la Presidencia de la República por el Partido Acción Nacional. En términos generales, se puede decir que el periodo de 1940 a 1960 es la fase de formación del panismo local y estatal, durante el cual ganaron algunos puestos en las contiendas electorales (Méndez, 2010).

Luego se inició una fase de “desmantelamiento del partido”, donde el panismo juarense registró altibajos políticos. Durante los años setenta se registró un trabajo partidista casi nulo, pero las bases se encontraban en una especie de letargo político, esperando la oportunidad para resurgir (Méndez, 2010).

La tercera fase es “el ascenso al poder” que tuvo su punto detonante en 1983, cuando en los comicios de ese año el PAN obtuvo el triunfo electoral en los municipios más importantes del Estado de Chihuahua y ganó varias alcaldías. Por ello, se puede decir que el PAN se consolidó como partido político, y en este sentido, los resultados de esos comicios pueden visualizarse como parteaguas para que el PAN accediera al poder municipal. Esta institución política manifestó dos fenómenos que lo revitalizaron: uno, la participación e incorporación de personalidades del sector empresarial a la vida política, mediante la fundación del Frente Cívico de Participación Ciudadana (FCPC) y la postulación de Francisco Barrio Terrazas como candidato a alcalde; y dos, el descontento generalizado de la sociedad civil en torno al ejercicio del poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se encauzó en beneficio y a favor de Acción Nacional (Méndez, 2010).

La coyuntura de la crisis económica en México y la carencia de buenos candidatos, llevan al PAN a aceptar la postulación de Francisco Barrio. En esta etapa se incorporan a las filas del partido diversas organizaciones sociales que le otorgaron su apoyo electoral; y también se obtiene apoyo financiero por parte de los empresarios. El PAN accede al poder político en 1983, siendo electo presidente municipal Francisco Barrio Terrazas. Con ello se constituyó el primer gobierno municipal proveniente de un partido de oposición (Méndez, 2010).

Aunado a esos factores, existieron otros, como el papel del clero, la canalización de una propuesta de gobierno viable (enfocada contra la corrupción y el centralismo), la ruptura y recomposición de las relaciones entre las élites económicas, y la adopción de nuevos valores políticos entre la ciudadanía (Méndez, 2010).

Entre los grupos u organismos ciudadanos que participaron durante esa coyuntura, y que proporcionaron fuerza y solidez al PAN, se encuentran el Frente Cívico de Participación Ciudadana, la Asociación Nacional Cívica Femenina (ANCIFEM), Desarrollo Humano Integral y Acción Ciudadana (DHIAC) Y la Coalición de Comités de Vecinos (COCOVELS). A estos grupos se sumaron algunos dirigentes locales de los organismos empresariales, como la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), la Cámara Nacional de Industria de Transformación (CANACINTRA) y el Centro Empresarial de Ciudad Juárez (CECJ), este último con predominio panista (Méndez, 2010).

En 1986 el PAN participó en las elecciones para gobernador del estado postulando a Francisco Barrio Terrazas como su candidato. De ese modo se abrió la posibilidad de que por primera vez un partido de oposición tomara el poder a nivel estatal; sin embargo, todos los recursos del gobierno federal llevaron a que las cifras oficiales dieran una rotunda victoria al PRI. El proceso electoral de ese año es conocido en la historia política de los chihuahuenses como el “verano ardiente”, en el cual se manifestó el famoso “fraude patriótico” y se efectuó la protesta y resistencia civil de los juarenses y de los chihuahuenses en general (Méndez, 2010).

Al interior del partido esta fase se caracterizó por la conformación de una estructura partidista sólida, con trabajo en las bases populares y la instauración de estrategias políticas, que lograron establecer un núcleo de militantes y una votación constante. Se formaron y capacitaron cuadros políticos, se crearon grupos que sirvieron para reclutar cuadros y para organizar las campañas, y en pocas palabras, se institucionalizó la práctica política, instaurándose además el

proceso de profesionalización del Comité Directivo Municipal. Paralelamente, el panismo juarense empezó a manifestar una tendencia a la división de corrientes en su interior: se fracciona en dos grupos principales, “los tradicionales” y “los neopanistas” (Méndez, 2010).

La cuarta fase, “la consolidación del panismo en Ciudad Juárez”, se desarrolló durante la década de los noventa, iniciándose en 1992 con la conquista de la gubernatura del Estado por Francisco Barrio Terrazas. A esto se sumó la recuperación del municipio de Juárez por Francisco Villarreal, que había sido ocupado por el PRI en 1986 (Méndez, 2010).

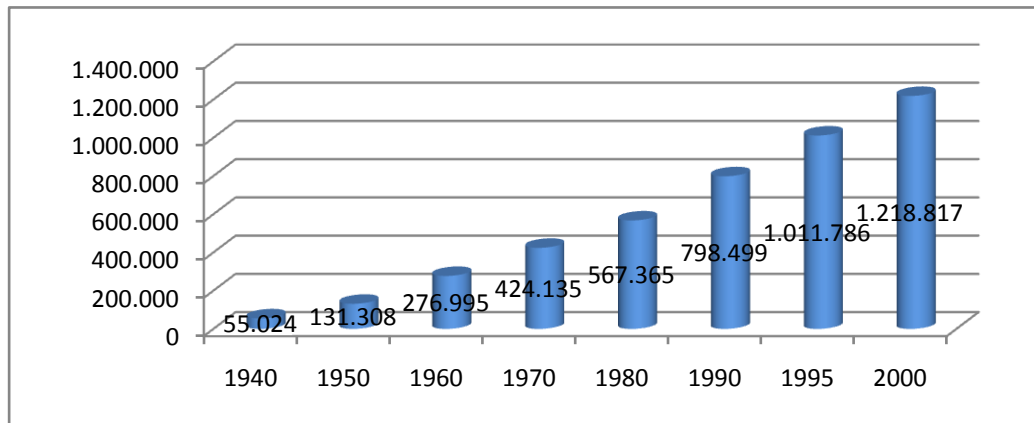
Dos de las principales características de esta cuarta fase son: la *continuidad* en el poder local y la *transición* de un partido de oposición a un partido en el poder. Respecto a la primera, la persistencia del PAN al mando de la alcaldía juarense: gana las elecciones desde 1992, cuando vence Francisco Villarreal; luego, en 1995 triunfa Ramón Galindo, y en 1998, es electo Gustavo Elizondo. Relativo a la segunda característica, de ser oposición a ser gobierno, se puede considerar que esta situación es el resultado de la reestructuración panista (organizacional y electoral) iniciada en la década de los ochenta, aunada a la conformación de un contexto situacional apropiado para la llegada a la gubernatura de Chihuahua. Así, para los noventa, el PAN se convirtió en una opción real de gobierno en esta ciudad fronteriza (Méndez, 2010).

La heterogeneidad ideológica del PAN responde al efecto de la dinámica de estar en la cima del poder de gobierno; a los compromisos políticos y promesas de campaña contraídos con varios grupos de presión y con fracciones internas del PAN; a los arreglos y/o pactos políticos que han sido determinantes para el arribo al poder; y a los resultados de los comicios electorales (Méndez, 2010).

También, esta heterogeneidad puede tener como respaldo la incorporación de la diversidad política que se agrega al partido en la década de los ochenta (Méndez, 2010).

Respecto al impacto que ha tenido en Ciudad Juárez las estructuras políticas y sociales, se presenta un fenómeno interesante en la estructura demográfica, pues la migración hacia el municipio de Juárez ha ido en incremento, debido a que es un polo de atracción para miles de migrantes procedentes de todo el país, por su condición fronteriza y, como ya se ha dicho, por el impulso de la industria maquiladora. Este fenómeno lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Evolución de la población en el Municipio de Juárez



Fuente: (Jusidman, 2004:12)

En este sentido, la migración representa para Ciudad Juárez un problema pues a mayor población mayores demandas de servicios públicos y sociales. Este traslado, representa contar con población migrante de entre 32% y 50% del total de sus habitantes misma que ha creado grandes núcleos poblacionales que no cuentan con vivienda digna ni suficientes servicios básicos (Jusidman<sup>28</sup>, 2004).

La infraestructura y servicios en Ciudad Juárez es un círculo concéntrico a partir del centro histórico. La infraestructura es menor en proporción a la distancia que existe entre el centro y la periferia, a excepción de los parques industriales. Los servicios se ubican en sitios céntricos y barrios de altos ingresos. El actual modelo económico que otorga a la ciudad características de centro urbano industrial, le ha generado altos índices de contaminación y problemas ambientales, así como una amplia brecha entre ricos y pobres, que se manifiesta en el paisaje urbano (Jusidman,2004).

Además, la infraestructura urbana muestra la disparidad entre ricos y pobres. El sector poniente de la ciudad, foco geográfico que concentra la mayor parte de la población con los menores ingresos, carece, junto con los alrededores de los parques industriales, del 50% de pavimento en sus calles; tienen un déficit del 80% de áreas verdes y no ha sido dotado de una red

<sup>28</sup> El análisis social que ha coordinado la Lic. Clara Jusidman sobre Ciudad Juárez representa un estudio detallado y profundo de "la realidad social" de esta localidad; además el estudio fue elaborado para aportar una "radiografía" social que permitiera reformular las políticas públicas de manera más efectiva y eficiente, por lo cual el presente estudio lo toma como base y referencia frecuentemente.

de transporte público. De acuerdo al XII Censo General de Población y Vivienda 2000, sólo el 42.2% de las viviendas particulares en Juárez cuentan con materiales durables tanto en paredes como en techos, proporción baja si se compara con el 61.3% del nacional (ver cuadro 4). En cambio, sólo el 3.1% de las viviendas tienen piso de tierra, frente al 6.1% de Chihuahua y el 13.2% del nacional (Jusidman, 2004).

**Cuadro 4. Porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje, energía eléctrica, agua, gas y sanitario exclusivo, 2000**

|                      | <b>Drenaje</b> | <b>Energía Elec.</b> | <b>Agua</b> | <b>Gas</b> | <b>Sanitario</b> |
|----------------------|----------------|----------------------|-------------|------------|------------------|
| <b>Ciudad Juárez</b> | 93.0           | 98.6                 | 94.3        | 97.9       | 92.6             |
| <b>Chihuahua</b>     | 84.4           | 93.9                 | 92.0        | 90.0       | 90.7             |
| <b>Nacional</b>      | 75.0           | 95.0                 | 84.3        | 81.6       | 85.9             |

Fuente: Jusidman, 2004: 125

Sin lugar a dudas, factores como las condiciones de trabajo en las fabricas y maquilas, la migración hacia Chihuahua, en particular hacia Ciudad Juárez, la falta de servicios e infraestructura pública y programas sociales que atiendan las demandas de la población; han impactado directamente a Ciudad Juárez, si bien el factor económico no es el único ni el determinante para explicar la situación problemática por la que pasa esta localidad, los factores mencionados son algunas de las causas más adjudicadas por analistas del tema. De lo expuesto anteriormente se puede rescatar que:

- Las condiciones de trabajo en Ciudad Juárez (horarios, salarios y volatilidad), vuelven al trabajo sumamente precario que explota, agota y deshecha a los seres humanos a favor de la productividad y los bajos costos. Esto es un factor determinante de las condiciones sociales que se viven en Ciudad Juárez que, unidas a la falta de un estado de derecho, hacen que las personas entren a actividades ilegales donde el costo de desgaste humano es menor aunque el riesgo de ser apresado y encarcelado es más alto. Sin embargo, si la justicia y la seguridad no funcionan, ese riesgo se reduce.

- La inserción de las mujeres en las actividades de la maquila, si bien brinda oportunidad para que ellas trabajen, tiene efectos negativos en su vida y en la de sus familias que contribuyen al malestar social. Pues una gran parte de los jóvenes actuales crecieron con la abuela o con algún familiar, cuando no solos. En este sentido se ha perdido en gran parte la referencia afectiva a la mamá, que anteriormente era el principal sostén afectivo. Así, gran parte de las mamás no han estado en el acompañamiento de los jóvenes.
- Dado el contexto del mercado laboral, los adolescentes no trabajan ni estudian esperando entrar a la maquila y se pasan 3 años al terminar la primaria, sin ocupación productiva alguna (Jusidman, 2004).

Por otro lado y dando paso al siguiente subtema, la violencia hacia la mujer es uno de los aspectos que han hecho poner en cuestión la gobernabilidad de Ciudad Juárez, y la capacidad de los órdenes de gobierno para resolver o controlar las desapariciones y muertes de mujeres juarenses. De este modo se han expuesto diversas hipótesis acerca de las causas de los asesinatos, desde la que plantea que se trata de una revancha machista por la mayor oferta de empleos a mujeres en detrimento del empleo masculino, hasta la que señala la existencia de gran demanda en el mercado negro de películas pornográficas con alto contenido de violencia que llega al homicidio; sin dejar de considerar también la existencia de bandas de narcotráfico y pandillas, así como el carácter misógino que caracteriza a muchos mexicanos, todo esto como factores que pueden estar presentes en la ocurrencia de los feminicidios (Kunz, 2008).



## **2.4. Antecedentes de ingobernabilidad**

El presente apartado tiene como objetivo mostrar y describir el contexto histórico a partir del cual Ciudad Juárez tiene hoy condiciones de ingobernabilidad, de modo que a continuación se narra el preámbulo del apartado.

Las condiciones históricas a partir de las cuales hoy Ciudad Juárez presenta problemas de gobernabilidad, están inmersas en factores interdependientes en su estructura demográfica, social y política. En este sentido es que diversos estudios sobre la violencia que vive Ciudad Juárez colocan mayor énfasis en la etapa en la cual el desarrollo económico de México entra en un agotamiento y crisis que comprende el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) y cierra en 1988 al terminar el gobierno de Miguel de la Madrid. Ya que esto da la pauta para implementar, completamente, un modelo económico neoliberal en México que permitiría (según el discurso oficial) promover el desarrollo económico y el bienestar de la población; para de este modo dar respuesta a la demanda más apremiante de la población (empleo). En consecuencia, la función del gobierno consistía en promover y facilitar un ambiente económico en México para los mercados competitivos, eliminando las trabas legales para los sectores privados. En este contexto es que se da la instauración de fábricas y maquilas en las fronteras de México; en este caso, en Ciudad Juárez, lo que impacta directamente en su estructura, social, cultural y demográfica:

Para mediados de los sesenta, Juárez era una ciudad de gran atracción en la frontera. Sus principales actividades eran el comercio para el abasto local; y los servicios especialmente orientados al consumo norteamericano (turismo). No obstante, el municipio de Juárez desarrollaba un sector primario con una importante producción algodonera; y existía una incipiente industria local orientada al procesamiento de alimentos, a las agroindustrias integradas, al cultivo local del algodón, a las artesanías para la exportación, y a la construcción. Sin embargo, la llegada de la industria maquiladora cambió toda la estructura económica y social de Juárez. Las empresas norteamericanas invirtieron sus capitales y desarrollaron la industria de ensamblaje. Para ese entonces existía un ambiente propicio para ellas, puesto que buscaban mano de obra abundante y a bajo costo, con el propósito de aumentar la rentabilidad de las operaciones (Fernández, 2006).

En cuanto a la fuerza de trabajo, se dio una nueva modalidad en la contratación de obreras jóvenes (18 a 25 años) en la mayoría de las maquiladoras. Lo novedoso no sólo fue la utilización de fuerza de trabajo femenina, donde por lo general había sido un lugar para hombres, sino que las mujeres lograron un nuevo status en el ámbito más dinámico de la rama productiva. Este fenómeno llamado por algunos autores *feminización del trabajo* o de *segregación laboral* vino a darle a esas mujeres una modificación de roles y provocó un cambio radical en la vida doméstica. Por otro lado, para poder llenar las necesidades de mano de obra, se produjeron migraciones tanto del sur de Chihuahua como de los estados cercanos (Fernández, 2006).

De este modo es que Ciudad Juárez es conocida por concentrar a las fábricas<sup>29</sup> más grandes. Empero, actualmente no solo es conocida por concentrar las fábricas más grandes, sino por los llamados feminicidios y narcotráfico junto con el efecto o impacto que ha tenido en esta localidad y en la imagen pública de México a nivel internacional<sup>30</sup>.

Con respecto a los feminicidios, en 1983, una década antes de que esta ciudad alcanzara notoriedad internacional por los feminicidios y desapariciones de mujeres, la sociedad juarense se conmocionó con el caso de Cynthia Liliana González Rivero, una niña secuestrada, violada y asesinada con gran sadismo. Posteriormente, siguieron casos como estos. Algunas “cifras negras” mencionan que entre el 1 de enero de 1993 y el 30 de junio de 2010 se registraron 887 víctimas del feminicidio en esta región. De 1993 a 2010, la región pasó de una tasa de 5.19 feminicidios por cada 100 mil habitantes a una tasa promedio de 7.79 feminicidios por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, en 2008, el año más violento, llegó a 26.68. Uno de los hallazgos estadísticos más inquietantes es que se registraron 36 feminicidios de niñas menores de seis años y 41 víctimas tenían 17 años. La edad promedio de los 887 casos es de 26 años (Ronquillo, 2010).

---

<sup>29</sup> El NAFTA- por sus siglas en inglés- fue la inclusión de México en los procesos de globalización, el TLCAN – Tratado de libre comercio- constaba en que un solo mercado de bienes, servicios y dinero cruzara libremente las fronteras entre Estados Unidos, Canadá y México. Este proyecto virtualmente pretendía dar solución al contexto de una economía mexicana marcada por enormes problemas de desempleo y subempleo. De este modo, los beneficios de TLCAN debían ubicarse como prioridad en el empleo, puesto que el NAFTA era visto como instrumento para obtener mejor ingreso y mayores oportunidades de ocupación. Así, el empleo y su evolución destacó en cuatro ciudades fronterizas: Ciudad Juárez, Tijuana, Matamoros y Nuevo Laredo.

<sup>30</sup> Ver anexo II.

Un estudio del Observatorio ciudadano de Ciudad Juárez (2010) muestra que 91 víctimas recibieron agresiones distintas, entre las que destacan las violaciones y estrangulamientos, así como la mordida del pezón. Entre 2008 y 2010 más de 50.6% de los homicidios se cometió con armas de fuego. Por esta razón, desde 1993 la ciudad ocupa la atención de los organismos internacionales de derechos humanos por la grave problemática del feminicidio.

Por lo que se refiere al ascenso del crimen organizado se detecta el origen de los cárteles mexicanos cuando se consolida un mercado de consumo de marihuana y heroína en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial. El principal estado productor de ambas drogas, Sinaloa<sup>31</sup>, se vuelve un lugar donde se da la simbiosis entre narcotráfico, política y actividad comercial y empresarial. En otras palabras, el narcotráfico se globaliza por la relación transnacional entre producción, comercio y consumo (Benítez, 2010).

El incremento del poder de las mafias mexicanas, desplazando a las colombianas, se dieron como consecuencia del desmantelamiento de los dos grandes cárteles en ese país, Medellín y Cali. Ello, potenciado por la implementación del Plan Colombia desde 1999 y el cierre de la ruta del Caribe a los grandes cargamentos de cocaína, esto llevó a que los narcotraficantes mexicanos fueran controlando paulatinamente el comercio de cocaína, y que se abrieran las rutas de Centroamérica y el océano Pacífico. Como botón de muestra, a inicios del siglo XXI, se pueden considerar consolidados los grandes cárteles mexicanos: 1) el del Golfo, teniendo a los Zetas<sup>32</sup> como brazo armado, controlando la ruta que va desde la frontera Guatemala-México hasta Tamaulipas y Texas; 2) el de Sinaloa, encabezado por el Chapo Guzmán, considerado por la revista Forbes como uno de los hombres más ricos y poderosos del mundo, con una fortuna estimada en mil millones de dólares, ubicado en el ranking número 41 de hombres poderosos; y

---

<sup>31</sup> La gobernabilidad en esta región es particularmente difícil pues requiere de la coordinación de dos naciones (Estados Unidos y México) tres estados (Nuevo México, Texas y Chihuahua) y tres municipios (Doña Ana, El Paso y Ciudad Juárez). La acción de gobernar se da en un espacio marcado por una fragmentación geopolítica. La disparidad material entre la nación de Estados Unidos y la de México pues esto limita la efectividad de respuesta a la problemática social. Si las prioridades capitales (Washington y Ciudad de México) de ambos países no coinciden o se acercan a las prioridades regionales esto no facilita la coordinación y cooperación entre los gobiernos locales, municipales y federales. No obstante, mientras que en Nuevo México el gobierno es capaz de imponer el orden; en Chihuahua se carece de esa capacidad (Payan, 2004; 31). Asimismo, el 88% de la cocaína que ingresa al territorio de Estados Unidos transita por el corredor de América Central y México; 50% por el océano Pacífico lo que hace que Ciudad Juárez sea el nodo principal en este corredor; y 38% por las costas del Atlántico centroamericano y Golfo de México (Benítez, 2010;15)

<sup>32</sup> Cabe mencionar, que posteriormente la banda de los Zetas se hicieron autónomos e incursionaron en distintas modalidades de crimen organizado.

la escisión de este cártel, integrando la organización liderada por Arturo Beltrán Leyva; 4) el cártel de Juárez, “los tradicionales dueños de la plaza”, que bajo el mando de Amado Carrillo tuvieron su “época de oro” en el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León; 5) el de Tijuana; y 6) la Familia Michoacana. Así, el éxito en el desmantelamiento de los grandes monopolios criminales colombianos llevaron al fortalecimiento de estas organizaciones mexicanas, así como la intensificación de la disputa por plazas y rutas (Rodríguez, 2009).

Cuando los cárteles se consolidaron, comenzó una guerra entre ellos por el control de embarques, rutas de tránsito, bodegas y puntos de entrada a Estados Unidos; así fue como se desató una ingente violencia en México; y se convirtieron algunas ciudades fronterizas en las más peligrosas del mundo, por el número de homicidios violentos: Juárez, Tijuana, Reynosa, Matamoros y Nuevo Laredo. En estas ciudades, las policías municipales se convirtieron en instituciones corrompidas por el crimen organizado, de modo que el gobierno federal no tuvo fuerzas policíacas capaces de hacer frente a la situación. Por lo cual, la opción desde el 2008 fue el empleo del Ejército para restablecer el orden en estas ciudades; sin embargo, en el caso de Juárez, en el 2009 los soldados fueron sustituidos por policías federales, a consecuencia de que la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) integró mil 300 quejas contra el Ejército durante el tiempo en el que esa institución tuvo el control de la seguridad pública de Ciudad Juárez (2008-2009) (Díaz, 2010).

Por lo que se refiere al acceso a la justicia, a pesar del crecimiento de la delincuencia en Ciudad Juárez, la estructura de seguridad pública y procuración de justicia es insuficiente ante los crecientes delitos denunciados. Razón por la cual, la opinión generalizada de las personas que han dado seguimiento a los casos de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez es que la aplicación de la justicia es insuficiente e ineficiente. Ellos piensan que se ha dado la cadena más grande de crímenes impunes, a lo largo de un decadente sistema de procuración de justicia, obsoleto e inoperante. En este sentido, se ve cómo se va dando la pérdida de gobernabilidad partiendo de la insuficiencia de cuerpos policíacos no corrompidos por la delincuencia organizada, la muerte de muchos mandos policíacos que han sido asesinados por miembros de la delincuencia organizada; así como la falta de esclarecimiento de homicidios cometidos contra mujeres juarenses y demás población del municipio (Flores, 2010).

### 2.4.1. Femicidios

Un aspecto fundamental para hablar de las condiciones de ingobernabilidad en Ciudad Juárez son los *femicidios* puesto que la violencia contra la mujer es quizás la más violenta violación de los derechos humanos. De acuerdo con lo planteado en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, la violencia contra la mujer se define como: *“Todo acto de violencia basado en la diferencia de género que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, inclusive la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”* (Instituto Social y Político de la Mujer, 2012). Teniendo en cuenta ello, la violencia contra la mujer en Ciudad Juárez adquiere dimensiones trágicas pues las jóvenes y de origen humilde son raptadas, mantenidas en cautiverio y sujetas a violencia sexual antes de ser asesinadas y abandonadas en lotes, según Amnistía Internacional (2010).

La reflexión analítica sobre la violencia contra las mujeres ha desarrollado marcos teórico-conceptuales para el mejor conocimiento de lo que ocurre a las niñas y las mujeres. Patricia Ravelo Blancas, investigadora de este problema, define al femicidio como la reiterada violencia sexual y de género sobre el cuerpo de la mujer, su subjetividad, su sexualidad, su vida y su libertad; en tanto que las doctoras Jill Radfort y Diana E. H. Russell disertaron el concepto de femicidio para definir los crímenes perpetrados contra las mujeres, señalando que se deben fundamentalmente a la misoginia de la cultura patriarcal pues consideran que la violencia que así ejercen los hombres contra las mujeres, expresa su deseo de poder, de dominio y de control, donde la expresión máxima es el asesinato de la mujer. Por su parte, la Doctora Marcela Lagarde “reconceptualiza” el femicidio con el nombre de femicidio, señalando que es una mínima parte visible de la violencia contra niñas y mujeres, y sucede como culminación de una situación caracterizada por la violación reiterada y sistemática de los derechos humanos de las mujeres (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2010).

Con base en los conceptos propuestos por estas autoras se presenta el siguiente cuadro con los datos clasificados con ambas categorías:

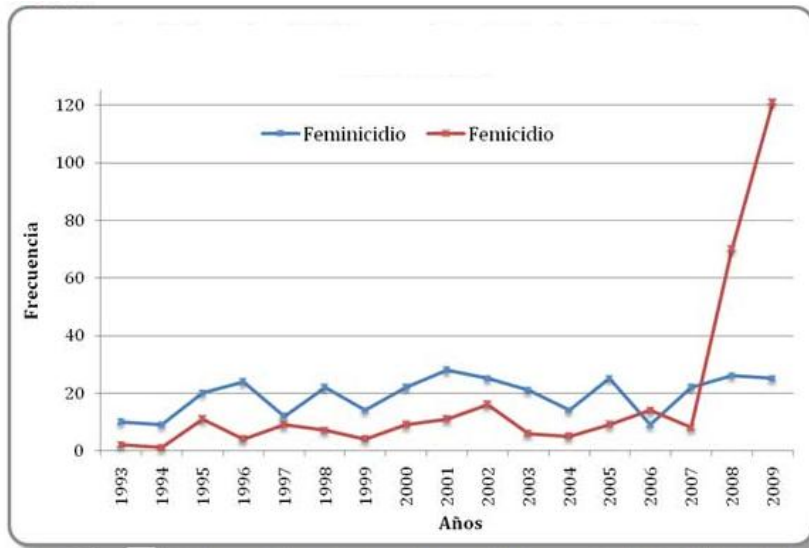
Cuadro 5. **Categorías de asesinatos de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, de 1993 a 2009**

| <b>Año</b>   | <b>Feminicidio</b> | <b>Femicidio</b> | <b>Sin datos para clasificar</b> | <b>Total</b> |
|--------------|--------------------|------------------|----------------------------------|--------------|
| 1993         | 10                 | 2                | 12                               | 24           |
| 1994         | 9                  | 1                | 11                               | 21           |
| 1995         | 20                 | 11               | 18                               | 49           |
| 1996         | 24                 | 4                | 16                               | 44           |
| 1997         | 12                 | 9                | 19                               | 10           |
| 1998         | 22                 | 7                | 10                               | 39           |
| 1999         | 14                 | 4                | 7                                | 25           |
| 2000         | 22                 | 9                | 6                                | 37           |
| 2001         | 28                 | 11               | 1                                | 40           |
| 2002         | 25                 | 16               | 0                                | 41           |
| 2003         | 21                 | 6                | 1                                | 28           |
| 2004         | 14                 | 5                | 1                                | 20           |
| 2005         | 25                 | 9                | 0                                | 34           |
| 2006         | 9                  | 14               | 0                                | 23           |
| 2007         | 22                 | 8                | 0                                | 30           |
| 2008         | 26                 | 70               | 0                                | 96           |
| 2009         | 25                 | 121              | 17                               | 163          |
| <b>TOTAL</b> | <b>328</b>         | <b>307</b>       | <b>119</b>                       | <b>754</b>   |

Fuente: Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2010

Tematizando, en los últimos 17 años, de 1993 al 2009, se reconocieron 754 femicidios, con promedio de 44 por año; en el 2009 se reconocieron 163, con tasa de 23 por cada 100,000 mujeres. Esta tasa es dos veces mayor que la tasa de ocho que la Organización Mundial de la Salud señala como el valor a partir del cual se considera como epidemia de asesinatos de mujeres. El valor mínimo que se puede admitir es de dos por 100,000. Es decir, en el Municipio de Juárez en el 2009 la tasa es superior en 15.2 puntos porcentuales, en la siguiente grafica se muestra que el femicidio alcanza un alza ingente a partir del año 2008 y se extiende en el año 2009 (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2010).

Grafica 2. **Feminicidios y Femicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua, de 1993 a 2009**



Fuente: Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2010

Tomando como base al año 1993, año en que se registraron 24 asesinatos de mujeres como el año base del estudio, para el 2009 el incremento fue de siete veces más que en 1993. En cuanto al número acumulado de asesinatos, en los 17 años de 1993 al 2009, es de 3042%. En los últimos dos años, 2008 y 2009 se incrementaron los asesinatos en 300% y 579% respectivamente. Así, se observa una tendencia siempre creciente (Cuadro 6 y Gráfica 3) (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2010).

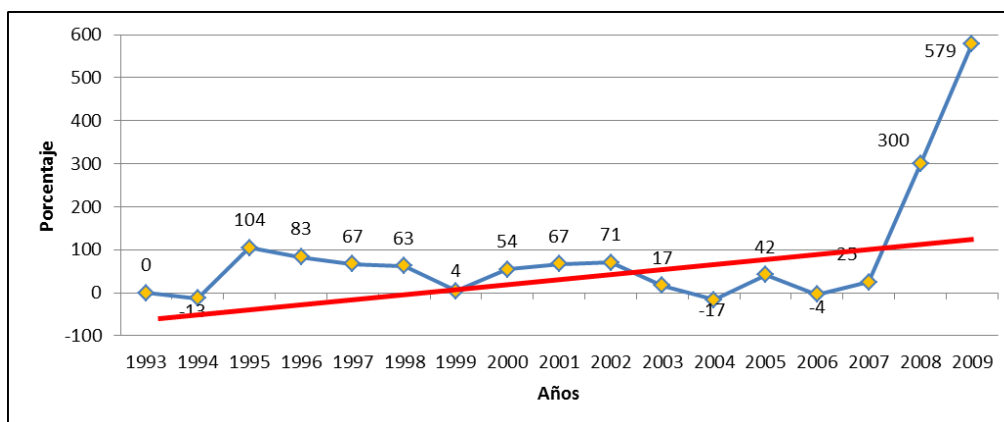
Cuadro 6. **Tendencia de los Feminicidios en el municipio de Juárez, chihuahua, de 1993 al 2009**

| AÑO  | ASESINADAS |     | ACUMULADO |      | DIFERENCIA CON EL AÑO BASE |       |
|------|------------|-----|-----------|------|----------------------------|-------|
|      | No.        | %   | No.       | %    | No.                        | %     |
| 1993 | 24         | 3.2 | 24        | 3.2  | -                          | -     |
| 1994 | 21         | 2.8 | 45        | 6.0  | -3                         | -12.5 |
| 1995 | 49         | 6.5 | 94        | 12.5 | 25                         | 104.2 |
| 1996 | 44         | 5.6 | 138       | 18.3 | 20                         | 83.3  |
| 1997 | 40         | 5.3 | 178       | 23.6 | 16                         | 66.7  |
| 1998 | 39         | 5.2 | 217       | 28.8 | 15                         | 62.5  |
| 1999 | 25         | 3.3 | 242       | 32.1 | 1                          | 4.2   |
| 2000 | 37         | 4.9 | 279       | 37.0 | 13                         | 54.2  |
| 2001 | 40         | 5.3 | 319       | 42.3 | 16                         | 66.7  |
| 2002 | 41         | 5.4 | 360       | 47.7 | 17                         | 70.8  |
| 2003 | 28         | 3.7 | 388       | 51.5 | 4                          | 16.7  |
| 2004 | 20         | 2.7 | 408       | 54.1 | -4                         | -16.7 |
| 2005 | 34         | 4.5 | 442       | 58.6 | 10                         | 41.7  |
| 2006 | 23         | 3.1 | 465       | 61.7 | -1                         | -4.2  |
| 2007 | 30         | 4.0 | 495       | 65.6 | 6                          | 25.0  |

|              |             |            |             |            |            |              |
|--------------|-------------|------------|-------------|------------|------------|--------------|
| 2008         | 96          | 12.7       | 591         | 78.4       | 72         | 300.0        |
| 2009         | 163         | 21.6       | 754         | 100        | 139        | 579.2        |
| 2010         | 306         |            | 1060        |            |            |              |
| <b>TOTAL</b> | <b>1060</b> | <b>100</b> | <b>1060</b> | <b>100</b> | <b>730</b> | <b>3.042</b> |

Fuente: Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2010

Grafica 3. Tendencia porcentual de los Femicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua, 1993 a 2009



Fuente: Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2010

De modo que, las tasas de femicidios fueron de 4, de 14 y de 23 por 100,000 mujeres, respectivamente. Años que evidencian la “epidemia de asesinatos de mujeres”. En los tres años, el grupo de edad más afectado es de los 20 a los 44 años, con 114 asesinatos, que corresponden al 39% en ese trienio, donde se registraron 290.

Comparando los motivos de los femicidios registrados en el 2009 (Cuadro 7), se observa que el 71% corresponden al crimen organizado; el 9% correspondería a relaciones interfamiliares e intrafamiliares (motivos pasionales y problemas familiares), y menos del 1% a riñas de pandillas (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2010).



Cuadro 7. **Motivos de Femicidio registrados en el municipio de Juárez, Chihuahua. 2009**

| <b>Motivo</b>            | <b>N°</b> | <b>%</b>     |
|--------------------------|-----------|--------------|
| Crimen organizado        | 108       | 70.6         |
| Pasionales               | 7         | 4.6          |
| Problemas familiares     | 6         | 3.9          |
| Asalto en la vía pública | 4         | 2.6          |
| Robo                     | 3         | 2.0          |
| Vandalismo               | 1         | 0.7          |
| Homicidio doloso         | 1         | 0.7          |
| Omisión de cuidados      | 1         | 0.7          |
| Rencillas personales     | 1         | 0.7          |
| Riña                     | 1         | 0.7          |
| Riña de pandillas        | 1         | 0.7          |
| Sin determinar           | 1         | 12.4         |
| Otros                    | 19        | 6.5          |
| <b>TOTAL</b>             | <b>10</b> | <b>100.0</b> |

Fuente: Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2010

De esta evidencia se puede concluir que la violencia tiene una tendencia al aumento, donde la causa crimen organizado es la más significativa (Cuadro 7).

Estos hechos sustentan la idea de que en el municipio de Juárez se vive y se muere en un proceso multicausal de femicidios y feminicidios, con implicaciones sociales, culturales y de impartición de justicia. Se observa que la violencia contra las mujeres se ha extendido a muy diversos espacios, donde la ineficiencia y la impunidad tienen un peso muy importante.

Ahora bien, la respuesta de las autoridades durante los años de feminicidios ha sido tratar los casos como violencia común del ámbito privado, sin reconocer la existencia de un patrón persistente de violencia contra la mujer que tiene raíces más profundas basadas en la discriminación. Por otro lado, son varios los autores y las organizaciones que denuncian que la reacción de las autoridades ante estos sucesos ha sido de notable pasividad. La mayoría de los casos no han sido investigados y se ha manifestado una tendencia a culpar a las víctimas y sus familiares de lo sucedido, en función de supuestas actitudes de descuido, conducta desordenada,

falta de modestia o provocación a los agresores. En cuanto a las autoridades de mayor nivel, tanto estatales como federales, han tendido a negar la existencia del problema, minimizarlo, declararlo superado o simplemente ignorarlo (Kunz, 2008).

Sin embargo, los feminicidios, mejor conocidos como “Las muertas de Juárez”, han tenido una amplia difusión a nivel local, nacional e internacional y han atraído el interés de diversas organizaciones de la sociedad civil, que han denunciado la negligencia de las autoridades en las investigaciones de los asesinatos, así como la falta de acciones encaminadas a terminar en forma definitiva con estos feminicidios en serie. Muchos de los homicidios de mujeres demuestran características comunes que indican que se trata de violencia de género; es decir, el género de la víctima es un factor significativo del crimen, influye tanto en el motivo y el contexto del crimen, como en la forma de la violencia a la que fue sometida y la respuesta de las autoridades ante el suceso. Un aspecto importante, es que de acuerdo con la información del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) sobre muertes violentas y accidentales en Ciudad Juárez durante 2004, las principales causas de los homicidios de mujeres se registraron como “no determinadas” (ver cuadro 8); es decir, no hay causa ni móvil aparente, pero se cometieron con exceso de violencia o brutal ferocidad; en esa área es donde se consignan gran parte de las muertas de Juárez (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2010).

**Cuadro 8. Causas de los homicidios de mujeres en Ciudad Juárez, 2004**

| <b>CAUSA</b>          | <b>DISTRIBUCIÓN<br/>PORCENTAJE</b> |
|-----------------------|------------------------------------|
| NO DETERMINADO        | 38.8                               |
| PROBLEMAS FAMILIARES  | 27.7                               |
| CRIMEN ORGANIZADO     | 16.7                               |
| RIÑA                  | 5.6                                |
| ASALTO EN VÍA PÚBLICA | 5.6                                |
| OTRO                  | 5.6                                |
| <b>TOTAL</b>          | <b>100.0</b>                       |

**Fuente:** Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, 2010

Ahora bien, existen autores que han relacionado a las maquilas con el asesinato de mujeres debido a que la mayoría de los asesinatos y las desapariciones de las mujeres se han llevado a cabo en el trayecto entre su trabajo en las maquiladoras y su casa; a pesar de esto, las empresas no han hecho nada para garantizar al menos el regreso seguro de las trabajadoras a sus hogares, que por lo general están en zonas marginadas con muy escasa infraestructura; tampoco las autoridades las han obligado a brindar esa seguridad. Con motivo de ello se establece una fuerte relación entre los feminicidios y la implantación de las maquilas en un ámbito geográfico concreto (Sánchez, 2007).

Bajo este marco de violencia contra la mujer; y pasividad de las autoridades correspondientes; y la falta de esclarecimiento y justicia de los homicidios, Amnistía Internacional (2010) ha hecho algunas recomendaciones para Ciudad Juárez:

- Reconocer y condenar las desapariciones y homicidios
- Llevar a cabo investigaciones prontas, exhaustivas, efectivas e imparciales
- Proporcionar los recursos, la formación y el marco legal necesarios para los agentes del ministerio público y la policía a fin de que realicen investigaciones
- Incorporar la perspectiva de género
- Investigar y sancionar la negligencia, omisión, complicidad o tolerancia de agentes del Estado en las desapariciones y homicidios
- Agilizar la resolución de juicios pendientes
- Capacitar a jueces en materia de violencia contra la mujer y derechos humanos
- Destinar recursos suficientes para mejorar la seguridad pública
- Garantizar que la maquila cumpla con sus obligaciones y apoye las investigaciones
- Implementar programas de educación y campañas de difusión para erradicar comportamientos de intolerancia y discriminación (Amnistía Internacional, 2010).

En contra parte, entre las acciones que el Gobierno Federal ha llevado a cabo para atender el problema de los feminicidios está la creación de la Comisión Especial para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, establecida en septiembre de 2003, mediante un acuerdo de la Comisión Intersecretarial sobre Políticas Públicas de Derechos Humanos. También se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua. En tanto que, localmente, las áreas que trabajan para resolver el caso de las mujeres asesinadas de Ciudad Juárez son: la Fiscalía de Investigación de Homicidios, la Unidad Especializada en la Investigación de Homicidios (se enfoca al crimen organizado y al narcotráfico) y la Fiscalía Mixta (se enfoca en los móviles sexuales). Sin embargo, a pesar de todas las instancias que trabajan para encontrar y sancionar a los responsables de los asesinatos y de las desapariciones, esto no se ha logrado y son muchos los familiares que están en espera de que se haga justicia y de que se informe sobre el paradero de las mujeres que están desaparecidas (Álvarez, 2008).

En el ámbito internacional, el Estado Mexicano tiene obligaciones derivadas de los derechos humanos que deben ser de aplicación directa, quedando sólo por debajo de los derechos constitucionales, pero con prioridad por encima de leyes secundarias y legislaciones estatales. Así, son norma de común aplicación en el país, la observancia de los deberes que ratificó el 12 de noviembre de 1998 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém Do Pará (CFN). Por ello, el Estado Mexicano se obliga a condenar todas las formas de violencia contra la mujer y conviene en adoptar, de manera expedita, las políticas dirigidas a prevenirla, sancionarla y erradicarla (Pérez, 2006).

Además, el gobierno mexicano en sus tres órdenes tiene la obligación de asegurar la vida y la propiedad de sus ciudadanos claramente especificados en las garantías individuales de la Constitución Política Mexicana, independientemente de la política o medida que diserte implementar para controlar o erradicar el tráfico de drogas. En este sentido, la ingobernabilidad que presume tener Ciudad Juárez, está estrechamente relacionada al crimen organizado según diversos investigadores del tema; es decir, se argumenta que debido a la falta de autoridad y legalidad por parte de las instituciones policiacas el crimen organizado se ha apropiado del monopolio de la violencia en esa localidad y ha ganado terreno en el comercio de exportación de droga hacia Estados Unidos principalmente.

## 2.4.2. Crimen organizado

Con respecto al crimen organizado se observa que el deterioro de las condiciones de seguridad, y principalmente la percepción de inseguridad entre la población de México, ha ido en ascenso lo que ha provocado problemas de gobernabilidad. El mismo presidente Calderón reconoció el avance de las organizaciones criminales, e implemento una estrategia de recuperación política y territorial, fortaleciendo el aparato “duro” de la seguridad del Estado:

La estrategia está planteada sobre dos horizontes: uno de muy corto plazo que consiste en reposicionar la autoridad y la potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el Ejército. No podemos perder territorios, entidades federativas en que se ha vulnerado la autoridad. Pero el elemento detonante es el largo plazo, y eso implica una estrategia de reconstrucción institucional completa: no sólo de las estructuras policíacas sino de las propias estructuras públicas. Eso implica la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policíacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, un nuevo marco institucional legal, como el que hemos planteado al Congreso de la Unión. Primero la reforma constitucional y luego la reforma legal. Y además, desde luego, una nueva orientación enfocada a la prevención que aún no hemos tenido en el país y a la que vale la pena darle mayor acento (Benítez, 2010:10).

Esta condición inédita de debilitamiento del Estado Mexicano ha llevado incluso a algunos analistas a hablar de que México se encontraba al borde de ser un Estado fallido, o incluso era un estado ingobernable, lo cual tiene serias implicaciones para la seguridad del hemisferio:

Un impedimento serio para el crecimiento en América Latina sigue siendo el poder de las bandas criminales y cárteles de droga para corromper, falsear y dañar el potencial de la región. El hecho de que las organizaciones criminales y los cárteles sean capaces de construir submarinos en la jungla para después usarlos para el contrabando de cocaína, indica la enorme escala económica de esta actividad. Esto plantea una real amenaza a la seguridad nacional del hemisferio occidental. En particular, el creciente asalto por los cárteles de droga a través de los últimos años (Benítez, 2010:13).

En consecuencia, es más que evidente que el gobierno mexicano no puede detener la tendencia ascendente del poder de las organizaciones criminales, por lo que Estados Unidos ha tenido que intervenir, prestando asesoría intelectual y apoyo en especie; uno de sus principales argumentos del gobierno de Estados Unidos es que el gobierno federal tendría que actuar más enérgicamente:

“[...] el gobierno, sus políticos, la policía y la infraestructura judicial se encuentran bajo asalto sostenido y presión de las bandas criminales y de los cárteles de droga. Cómo el conflicto interno resultará a través de los próximos años, tendrá un impacto mayor en la estabilidad del Estado Mexicano. Cualquier declive hacia el caos demandará una respuesta americana basada en implicaciones serias a la seguridad interior por sí sola.” (Benítez, 2010:13).

Si bien la organización política de México divide los poderes en tres (el federal, el estatal y el municipal), debido a los delitos que comete el crimen organizado en el municipio, el orden estatal y federal han tenido que intervenir, sin dejar de mencionar que ha sido menester la intervención y apoyo de esos dos órdenes, debido a que el mismo alcalde de Ciudad Juárez pidió la intervención e incluso llegó a pedir que el Distrito Federal fuera reubicado a Juárez para de ese modo contener los homicidios, la extorsión y los secuestros. No es de extrañar que el delito y la violencia esté ubicado en un municipio puesto que la fragilidad del Estado se observa más acentuada a nivel municipal, debido a que las organizaciones criminales han logrado tener presencia en más del 50% de los municipios de México. Ello debido a la fragilidad financiera e institucional de las policías principalmente de los municipios ubicados en áreas rurales; así, las organizaciones criminales han logrado financiar campañas electorales y corromper a las policías e incluso infiltrarse en ellas, dando paso a la llamada: la narcopolítica<sup>33</sup> (Benítez, 2010).

De este modo, las capacidades para combatir a la delincuencia y el crimen organizado en las diversas estructuras del Estado Mexicano en sus diferentes órdenes han dejado mucho que desear ya que se han visto frágiles en cuestión a resultados y coordinación para llevar a cabo las mediadas correspondientes en materia de seguridad para prevenir y corregir la ola de asesinatos y violencia relacionados al crimen organizado.

---

<sup>33</sup> Este fenómeno comenzó a conocerse cuando se descubrió el vínculo del general de división Jesús Gutiérrez Rebollo, comandante de la V Región militar con el cártel de Juárez (descubierto a fines de 1997)

No sólo es alarmante la infiltración del narcotráfico a nivel municipal, también se habla de que las dependencias federales han abandonado sus tareas tradicionales, de abastecer o dar servicios a la comunidad; y éstas han sido sustituidas por el narcotráfico. El caso de Michoacán es emblemático, ya que “La Familia” tiene redes ciudadanas de apoyo, en donde ofrece protección a cambio de servicios, como otorgar seguridad y productos, lo que demuestra que la delincuencia ha capturado el monopolio legítimo de la violencia perteneciente al gobierno. Igualmente, los cárteles han desplegado una estrategia de comunicación: su capacidad territorial para enviar mensajes (los más notorios son las mantas) e incluso el uso de páginas de Internet (como *youtube*). Con estos elementos logran posicionarse en unos minutos, esparciendo terror entre la población, mostrando que quien ejerce el poder son ellos y revela el manejo ineficaz de los asuntos y las debilidades de la estrategia del gobierno; que a su vez, demuestra los titubeos del gobierno al utilizar a los militares para mantener el orden y la paz (Benítez, 2010).

A pesar de ello, sostener que México es un Estado fallido o que está en esa dirección es una afirmación radical<sup>34</sup>. Sin embargo, existen ciudades así como estados del país donde se observan problemas que llevarían a esa afirmación. Es el caso del estado de Chihuahua, particularmente Ciudad Juárez. En noviembre de 2009, en una inusitada petición hecha por el empresariado de esa población, la presidenta de la Asociación de Maquiladoras de Exportación y el líder local de la Cámara Nacional de Comercio, llamaron a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para que enviara *Cascos azules*, dada la gravedad de la situación de inseguridad, argumentando que por la violencia ya habían sido cerrados y trasladados a otro lugar (muchos de ellos a El Paso, Texas). Este empresariado expresó que seis mil negocios estaban pidiendo que se formara un grupo que pidiera a la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos su intervención, así como de un grupo de las fuerzas de paz de la ONU que frenaran esa incontrolable situación de violencia, puesto que Ciudad Juárez no había recibido ningún tipo de atención de parte de las autoridades, por lo que se ha considerado como la ciudad más violenta del mundo, con los índices más altos en cuanto a muertes se refiere, pues al tener un índice de más de 10 muertos por día se considera una zona de guerra (Benítez, 2010).

Esta declaración habla de la desconfianza hacia los gobiernos (municipal, estatal y federal) por parte de los habitantes de Ciudad Juárez, que no han logrado frenar el nivel de impunidad y

---

<sup>34</sup> Pues a pesar de las fallas que ha tenido el gobierno en su estrategia contra el crimen organizado de hecho ha tomado medidas y ha respondido a la demanda de los ciudadanos juarenses de restablecer la paz.

enfrentamiento que se da entre cárteles rivales del narcotráfico. El gobierno federal mexicano señaló que el pronunciamiento es completamente absurdo y que está fuera de lugar. Por su parte, el presidente del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de Juárez, comparó a Ciudad Juárez con las más peligrosas de América Latina:

“En Juárez el homicidio creció en un tiempo muy corto como jamás se había visto en alguna parte de México y muy rara vez en el mundo, entre 2007 y 2009 aumentó en más de 800%. En Juárez en 2009 se registraron 191 homicidios por cada cien mil habitantes, debajo de Juárez está San Pedro Sula, con 119 homicidios y San Salvador, con 95.” (Benítez, 2010).

Es importante mencionar que al momento de la llegada al poder de Felipe Calderón, Chihuahua era una entidad donde no había arribado la violencia entre los cárteles del narcotráfico. En diciembre de 2006 sólo se registró un ejecutado; en diciembre de 2007, 11; en diciembre de 2008, 173; y en diciembre de 2009, 231. En lo referente a la violencia en todo el estado, en 2007 hubo 148 ejecutados; en 2008, 1,652; y en 2009, 2,082. Estas cifras adquieren una dimensión grave si se hace la siguiente comparación: en los años noventa, considerados los más violentos de la *guerra* del narcotráfico en Colombia, en Medellín y Cali nunca se superó la tasa de 100 homicidios por cada 100 mil habitantes. La última estadística sobre homicidios registra en todo México, el 9 de enero de 2010, como el día más violento del gobierno de Felipe Calderón, con 52 homicidios (Bailey, 2011).

En el caso de Juárez, la estrategia del gobierno de Felipe Calderón para intentar controlar la situación no ha mostrado los resultados deseados. El gobierno federal emplazó desde 2007 a 5,500 militares, a mediados de 2009 la cifra aumentó a 6,000. En enero de 2010 se agregaron 2,000 policías federales, y se decidió que la conducción de todos los operativos se trasladase a la Policía Federal. Con esta militarización el gobierno no ha logrado disminuir la violencia, por lo que se podría afirmar que el incremento del empleo de las fuerzas militares no da resultados e incluso, en una dinámica perversa, la demostración de la fuerza del Estado con más violencia está provocando una reacción simétrica, más homicidios e impunidad (Bailey, 2011).

Juárez también es un caso donde se ha señalado que las fuerzas armadas han violado los derechos humanos de forma significativa. Debido a ello, el gobierno municipal de esta ciudad se



vio obligado a abrir una oficina de denuncias para la ciudadanía por violaciones de las fuerzas armadas y la policía federal. Estas incluyen desde lo que se denomina “abuso de autoridad”, hasta delitos graves. En términos generales, el empleo intensivo de las fuerzas armadas ha llevado a diversas instituciones, tanto nacionales como extranjeras, a señalar que las prerrogativas que tienen los militares, derivadas del fuero de guerra, llevan a la actuación bajo condiciones de impunidad, y que el sistema de justicia los beneficia, perjudicando a la población civil:

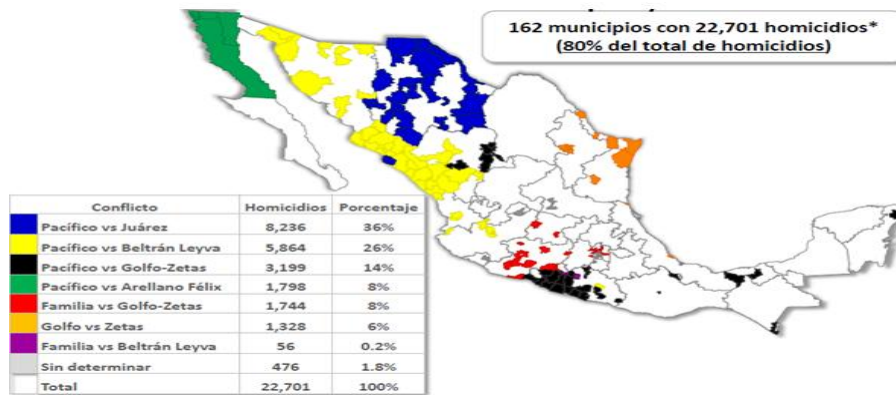
Las autoridades militares cuentan con la jurisdicción para investigar y procesar abusos del ejército. Como resultado, la gran mayoría de los casos de abusos de militares nunca son procesados satisfactoriamente. El sistema de justicia militar carece de la autonomía necesaria para realizar investigaciones confiables, y sus operaciones se distinguen por una ausencia general de transparencia. La capacidad de los jueces militares para investigar abusos del ejército está, además, debilitada por el miedo al ejército, que inhibe a las víctimas civiles y a testigos para proporcionar información a las autoridades militares (Bailey, 2011).

La población de Juárez está entre “dos fuegos”; en primer lugar, la violencia desatada por la *guerra* entre los cárteles del narcotráfico del Pacífico, el del Golfo, el de los Zetas (Ver mapa 2) y las reminiscencias del cártel de Juárez (Ver mapa 3), cuyo líder, Amado Carrillo Fuentes, el “Señor de los Cielos”, muerto en 1997, fue famoso en aquellos años por introducir cocaína a Estados Unidos en vuelos rasantes que no eran detectados por los radares del país mejor protegido del mundo en términos militares. En segundo lugar, se vive la saturación de las calles de la ciudad por las fuerzas militares y policíacas del gobierno mexicano. El 31 de enero de 2010 esta situación llegó a un límite pues un comando armado irrumpió en una fiesta familiar y asesinó con gran violencia a 15 jóvenes. El presidente Calderón y su ministro de gobernación insinuaron que se trató de una riña entre pandillas, lo que encendió la indignación de los juarenses. A consecuencia de ello, después se ofrecieron disculpas, y el diseño de una “estrategia integral<sup>35</sup>” para controlar la ciudad, por parte de los gobiernos del estado de Chihuahua y federal (Ríos, 2011).

---

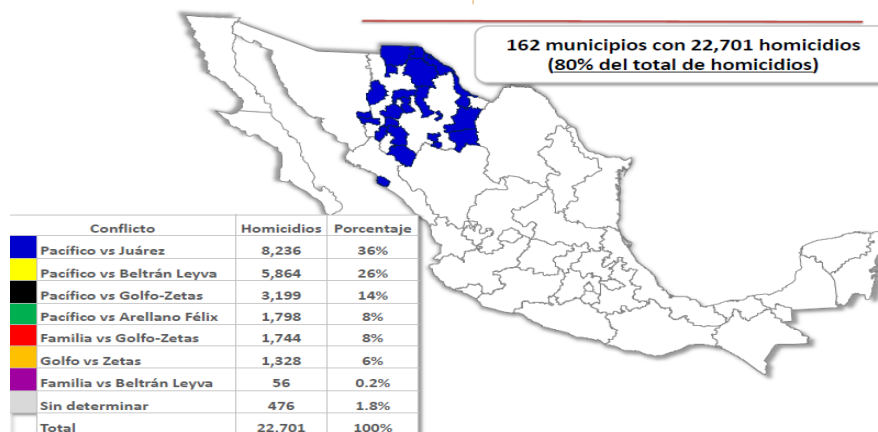
<sup>35</sup> Operativo conjunto Chihuahua y la Política Pública “Todos somos Juárez”

Mapa 2. Homicidios en los 162 municipios más violentos del país (Total: 2 mil 456 municipios)



Fuente: Ríos ,2011

Mapa 3. Conflicto Pacífico vs Juárez



Fuente: Ríos ,2011

Algunos analistas<sup>36</sup> sostienen que Juárez es el principal teatro de operaciones de la violencia en México, y si se tratara de calificarlo, ingresaría como una zona de guerra: las personas trabajando por y para la guerra, o defendiéndose de ella. En dicha ciudad la población se ha reducido de 1.3 millones de personas a un millón de habitantes, han emigrado más de cien mil

<sup>36</sup> Clara Jusidman, Denisse Dresser, Lorenzo Meyer, Sergio Aguayo, Héctor Aguilar, entre otros.

familias a lugares más seguros, como El Paso, Texas, y han cerrado más de 5,000 negocios en los últimos tres años (Bailey, 2011).

Esto quiere decir, que han quedado abandonadas el 25% de las viviendas y han cerrado el 30% de los comercios. Los cárteles del narcotráfico escenifican esta guerra, en primera instancia entre sus miembros, intentando controlar las rutas y carreteras, los embarques y las bodegas de la cocaína que proviene de Colombia y de la marihuana, así como la heroína que proviene de Sinaloa y otros estados de México como Guerrero y Michoacán; además de la importación de nuevas drogas como las anfetaminas, cuyos precursores provienen de China y de Estados Unidos. El ingreso de las drogas a El Paso, Texas, y de ahí al voraz mercado del centro y este de Estados Unidos es la principal razón que explica esta violencia. No obstante, antes, los cárteles tenían el cuidado de no afectar civiles, para no ganarse la enemistad de la población, ahora los civiles inocentes, principalmente los jóvenes, se han vuelto los blancos elegidos de los sicarios (Bailey, 2011).

Desafortunadamente, Juárez se ha convertido en el termómetro de la violencia en México. La prensa internacional, al realizar numerosos reportajes, traslada la imagen al mundo de que “todo México es Ciudad Juárez” (Ver cuadro 9 y 10). Incluso, esto ha contribuido a subir la calificación riesgo-país e impactar en la inversión extranjera. Los mexicanos, al ver todos los días en la televisión, escuchar en la radio y leer en los diarios sobre descabezamientos, ejecutados, decapitados y cuerpos disueltos en ácido, también se quedan estupefactos y atribuyen al gobierno la incapacidad para controlar al país y en especial al narcotráfico. La violencia y los homicidios, asombrosamente, se han convertido en indicadores de gobernabilidad y eficiencia gubernamental. Por ello, el presidente Calderón, de forma inusitada, ha reconocido la incapacidad para que con las propias fuerzas del Estado mexicano pueda combatir a los grandes cárteles del narcotráfico, solicitando la ayuda de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida. En este país sus servicios de inteligencia conocen mucho del narcotráfico en México, pues a sus territorios en California, Arizona, Nuevo México y Texas ingresan las drogas y se distribuyen los productos por todos sus estados e incluso en Canadá (El Colegio de la Frontera Norte, 2010).

Cuadro 9. **Diez Ciudades Más Violentas en el Mundo en 2009**

| Ciudad                          | Homicidios dolosos por 100,000 habitantes |
|---------------------------------|---|
| Ciudad Juárez, México           | 130                                       |
| Caracas, Venezuela              | 96  |
| Nueva Orleans, EEUU             | 95  |
| Tijuana, México                 | 73  |
| Ciudad del Cabo, Sudáfrica      | 62  |
| Port Moresby, Papa Nueva Guinea | 54  |
| San Salvador, El Salvador       | 49  |
| Medellín, Colombia              | 45  |
| Baltimore, EEUU                 | 45  |
| Bagdad, Irak                    | 40  |

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, 2010

Cuadro 10. **Tasas de Homicidios de Ciudades en el Mundo, 2009**

| Ciudad                                     | No. Homicidios | Población Total   | Tasa de homicidios |
|--|----------------|-------------------|--------------------|
| Ciudad Juárez, México                      | 2,657          | 1,407,924         | 188.7              |
| Favela Jacarezinho, Rio de Janeiro, Brasil | 799            | 460,300           | 173.6              |
| Call, Colombia                             | 1,615          | 4,690,761         | 34.4               |
| Marsella, Francia                          | 229            | 839,043           | 27.3               |
| Tirana, Albania                            | 125            | 700,000           | 17.9               |
| Zilina, Eslovaquia                         | 14             | 100,000           | 14.0               |
| Bakú, Azerbaiyán                           | 178            | 2,036,000         | 8.7                |
| Tallín, Estonia                            | 31             | 397,617           | 7.8                |
| Málaga, España                             | 44             | 568,305           | 7.7                |
| Minsk, Bielorrusia                         | 87             | 1,900,000         | 4.6                |
| Manchester, Inglaterra                     | 59             | 1,830,000         | 3.2                |
| Praga, República Checa                     | 35             | 1,200,000         | 2.9                |
| Viena, Austria                             | 29             | 1,691,469         | 1.7                |
| Budapest, Hungría                          | 27             | 1,696,128         | 1.6                |
| <b>Total</b>                               | <b>5,929</b>   | <b>14,826,786</b> | <b>40</b>          |

Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, 2010

Finalmente, como se ha mencionado la (in)seguridad con sus variables homicidios, extorsiones y secuestros se han convertido en indicadores de gobernabilidad y eficiencia gubernamental. Las debilidades que tiene el sistema de seguridad y justicia se debe en gran medida a que la corrupción política y las estructuras de seguridad nacional son aprovechadas por las organizaciones criminales en su beneficio. Así, uno de los elementos más notables en favor del crimen organizado es la falta de cooperación entre las estructuras policíacas, militares y de impartición de justicia. Este es uno de los elementos comúnmente empleados por los críticos del gobierno mexicano, al señalar que la estructura constitucional y legal (sobre todo la división de los poderes federal, estatal y municipal), es la principal vulnerabilidad del Estado Mexicano. Por ello, se han implementado dos grandes estrategias para tratar de transformar las capacidades del gobierno federal: en primer lugar, instrumentar reformas a los subsistemas de seguridad nacional, defensa, inteligencia, justicia y policías en el seno del gobierno federal mexicano, así como en los estatales y municipales, y en segundo término, aceptar la asistencia de Estados Unidos. Esta ayuda se dedica a apuntalar dichas reformas estructurales, y dotar de tecnologías que son inaccesibles en los mercados (Álvarez, 2008).

### **2.4.3. Inseguridad y acceso a la justicia**

A pesar del crecimiento de la delincuencia en Ciudad Juárez, las fuerzas de seguridad pública son muy limitadas. De acuerdo con información del IMIP existe un oficial de seguridad pública por cada 3,551 habitantes en la ciudad, mientras que en El Paso, Texas, existe uno por cada 600 habitantes y en la Ciudad de México uno por cada 438 habitantes. Aunque no se cuenta con información sobre el número de policías municipales, estatales y federales que participan en la seguridad de Ciudad Juárez, existe la percepción de que son muy pocos ante los problemas de violencia y delincuencia que deben enfrentar (Jusidman, 2004).

En cuanto a las agencias del ministerio público sólo existen dos del fuero común y una del fuero federal en las que trabajan 154 agentes en el primer caso y 15 son agentes federales. Esta estructura es insuficiente ante los más de 260 mil delitos que fueron denunciados durante el 2008.

Si se hace una relación directa entre el número de delitos y el de agentes se obtiene que a cada elemento correspondiera resolver alrededor de mil casos cada año, equivalente a dos casos por día considerando los 365 días del año, lo cual resulta inverosímil (Jusidman, 2004).

Por otro lado, en las investigaciones existen errores de todos tipos, los expedientes no contienen en su mayoría información que sirva para una línea de investigación. Existe negligencia tanto en la búsqueda de las jóvenes, como en la identificación de sus cadáveres; y la descalificación que se hace de las víctimas en el afán de culparlas por su muerte. Además, los expedientes están mal consignados, les faltan datos técnicos y científicos y se aprecia el desinterés de las policías judiciales para investigar. La Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación 44/98 sostiene que las averiguaciones están mal integradas y acusa al gobierno local de sexista en las investigaciones y dilación de la justicia. A lo anterior se suma que las leyes establecidas en el Código Penal del Estado de Chihuahua son infructíferas en lo general, en materia de desapariciones y agresiones sexuales en contra de las mujeres. En efecto, para las autoridades es necesario que transcurran 72 horas para iniciar la búsqueda de mujeres reportadas como desaparecidas. Asimismo, la flagrancia continúa siendo un promotor del delito. Los presuntos responsables pueden, de acuerdo a la ley, continuar en esta categoría por años, sin ser determinada su culpabilidad (Jusidman, 2004).

Así pues, en Ciudad Juárez existe sospecha y desconfianza en las instituciones de la administración de justicia. Hay incumplimiento de las sentencias de los tribunales, insuficiente número de jueces para atender la demanda de justicia de la población, obstáculos para el acceso a la justicia y falta de investigación efectiva de las denuncias de corrupción judicial (Monárrez, 2010).

En definitiva, el enfrentamiento entre los cárteles, y su impacto social (la violencia) perjudican al gobierno, al dar la imagen de pérdida del monopolio legítimo de la fuerza y el obligado control territorial que todo Estado debe ejercer. La percepción de Estado en dirección al fracaso, se da cuando se emplean indicadores dando a entender que lo que sucede en Juárez podría irradiar a todo el país. Es difícil afirmar que el gobierno ha “ganado la guerra”, pero también sostener que fracasó la estrategia gubernamental.

### Capítulo III. Análisis Documental: ¿Ingobernabilidad o crisis de seguridad Pública?

*“Lo que no se mide no se conoce,  
lo que no se conoce no se puede resolver”*  
(ICESI<sup>37</sup>, 2011)

#### **Introducción**

El problema de la inseguridad es un reclamo generalizado de los juarenses, en un contexto en el que se enfrentan a un sin número de actos en los cuales los ciudadanos son agredidos psicológicamente y físicamente, mientras las leyes y normas establecidas son violentadas reiteradamente y con frecuencia impunemente por individuos y grupos. La violencia afecta a la sociedad en su conjunto, puesto que impide la construcción de un orden social justo.

En este apartado es necesario definir lo que se entenderá por delitos, y la clasificación de los mismos; ya que los indicadores<sup>38</sup>, para este estudio, de (in)gobernabilidad se dan en esta esfera:

El delito es la conducta de un individuo que afecta a la sociedad, pues va en contra de las normas protectoras de la paz y seguridad jurídica. Los delitos implican un daño o ponen en peligro la vida, la integridad corporal o las posesiones de los individuos o de la sociedad (Medina, 2004).

Los delitos del fuero común son aquéllos que afectan directamente a las personas; es decir, aquellos en los cuales el efecto del delito recae sólo en la persona que es afectada por la conducta del delincuente; como por ejemplo, las amenazas, los daños en propiedad ajena, los delitos sexuales, fraudes y abusos de confianza, homicidio, lesiones, robo en cualquiera de sus modalidades: a casa habitación, a negocio, a transeúnte, de vehículos, etc. Estos ilícitos son perseguidos por los Ministerios Públicos del fuero común, investigados por las procuradurías de justicia y juzgados por el Poder Judicial de cada una de las entidades federativas (Medina, 2004).

En Ciudad Juárez, dentro del fuero común se encuentran los delitos: homicidio y feminicidio; sin embargo, también son competencia del fuero federal.

---

<sup>37</sup> Instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad.

<sup>38</sup> Se entenderá como indicador a un estimado de medición que permitirá contestar la pregunta principal de investigación.

Por otra parte, los delitos del fuero federal son aquellos que afectan la salud, la economía y en general la seguridad del país o los intereses de la federación; como puede ser su estructura, organización, funcionamiento y patrimonio. Entre estos delitos se encuentran los ataques a las vías generales de comunicación, el contrabando, defraudación fiscal, delitos ecológicos, narcotráfico y otros delitos contra la salud, portación ilegal de armas de fuego, reproducción ilegal de audio y video cassettes, robo de bienes de la nación, lavado de dinero, tráfico de personas, delitos electorales, daños o robos al patrimonio arqueológico, artístico e histórico; etc.; conductas que son perseguidas por el Ministerio Público Federal, investigados por la Procuraduría General de la República (PGR) y juzgados por el Poder Judicial Federal (Medina, 2004).

Dentro de este fuero se encuentran los delitos vinculados con el crimen organizado en Ciudad Juárez: secuestro, extorsión y robo de vehículos con violencia.

Ciudad Juárez es la ciudad con más altos índices de violencia y criminalidad en ambos fueros. Por demás está decir que la localidad es un territorio codiciado por los cárteles por ser la ruta estratégica del tráfico de la droga hacia los Estados Unidos. Hay que resaltar que la rivalidad por la “plaza” de Ciudad Juárez no sólo es por el paso de la droga, sino también, por el millonario negocio que representa el control del mercado de droga constituido por las colonias y los barrios de toda la ciudad, el secuestro, extorsión, el contrabando y el tráfico de indocumentados.

Ante los acontecimientos que suceden en Ciudad Juárez, se hace evidente que los tres niveles de gobierno han demostrado incapacidad para revertir los niveles de inseguridad y violencia que afectan directamente a la población juarense.

En el siguiente apartado se describen las características generales del sujeto de estudio.



### **3.1. Descripción del municipio objeto de estudio**

Ciudad Juárez fue fundada el 8 de diciembre de 1659 por Fray García de San Francisco y se inició como una misión, con el nombre de “Misión de nuestra Señora de Guadalupe de los mansos del Paso del Norte”. En 1826, el primer Congreso Constituyente del Estado de Chihuahua decretó que fuera elevada al rango de Villa, llamándola “Villa Paso del Norte”. El 24 de julio de 1888 el Congreso del Estado de Chihuahua le cambió el nombre por el de “Ciudad Juárez” en homenaje al "Benemérito de las Américas" Benito Juárez García<sup>39</sup> (SEGOB, 2010).

#### **3.1.1. Descripción territorial**

La fronteriza Ciudad Juárez se encuentra localizada en un extenso valle a orillas del Río Bravo frente a la vecina ciudad de El Paso, Texas. Situada al norte de la capital del estado Chihuahua, Ciudad Juárez tiene una altitud de 1144 metros sobre el nivel del mar, clima árido y extremoso, enclavado en el desierto. Colinda al Norte con el Municipio de Ascensión y con los Estados Unidos de Norteamérica; al Este con Estados Unidos de América y el Municipio de Guadalupe; al Sur con los Municipios de Guadalupe, Villa Ahumada y Ascensión; al Oeste con el Municipio de Ascensión. Además, de ser la cabecera del municipio, es también la más poblada del estado de Chihuahua con 1 millón 328 mil 017 habitantes y el municipio más poblado del norte de México. El 39.1% de la población del estado de Chihuahua habita en el municipio. En tanto que la superficie total del municipio es de 122 mil 70 hectáreas 73 centiáreas y 79.89 aéreas. Tiene bajo su jurisdicción las localidades de Zaragoza, Loma Blanca, San Isidro, San Agustín, Tres Jacales, El Millón y Samalayuca que se ubica a 40 kilómetros de la Ciudad (SEGOB, 2010).

---

<sup>39</sup> Ex presidente de México.

### **3.1.2. Descripción social**

El desarrollo social es la prioridad del desarrollo humano. En Ciudad Juárez, al igual que en cualquier otro Estado de la República Mexicana, existe una ingente brecha entre los diferentes grupos sociales, desigualdades económicas, educativas y sociales que prevalecen.

Según el Plan Municipal de Desarrollo 2010-2013, como resultado del crecimiento de la población y la necesidad de servicios públicos, se ha visto afectada la calidad de vida de la población, aumentando los problemas más agudos en materia de salud pública, como lo representan las adicciones, enfermedades de transmisión sexual y la obesidad. De acuerdo a estadísticas de la Secretaría de Desarrollo Social, en el 2005 el 43 por ciento de los hogares se encontraban en situación de pobreza patrimonial, el 20 por ciento en situación de pobreza de capacidades y el 15 por ciento en situación de pobreza alimentaria, lo que significa que alrededor del 50 por ciento de la población juarense vive con algún grado de marginación (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

Mediante el análisis de la disponibilidad de servicios básicos, infraestructura urbana y calidad de vivienda, el Instituto Municipal de Investigación y Planeación determinó la relación de 146 colonias y comunidades con mayor rezago social del municipio. En las zonas con muy bajo nivel de bienestar se encuentran 256,604 personas; en esa condición, y con bajo nivel de bienestar 499,710 arrojando un total de 756,314 con bajo y muy bajo nivel de bienestar, lo que porcentualmente representa un 58.1% de los habitantes de Ciudad Juárez. Las zonas de muy bajo y bajo nivel de bienestar se encuentran ubicadas principalmente hacia el poniente y sur poniente de la ciudad (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

El nivel medio de bienestar es muy pequeño y se concentra en la parte media de la ciudad y corresponde al 9.64% de la población, o sea, 125,344 personas. El nivel alto y muy alto significan 418,198 personas y representan el 32.17% de la población total que se localiza geográficamente hacia la parte norte y noroeste de la ciudad (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

Según los últimos estudios del IMIP, cerca de 21, 000,000 de metros cuadrados de calles carecen de pavimento. Esto representa aproximadamente el 37% de la superficie de las calles del municipio. Las zonas con mayor rezago de pavimentación se localizan en el poniente y suroriente de Ciudad Juárez. La pavimentación de calles en la zona norponiente es considerada particularmente costosa y técnicamente compleja por las condiciones topográficas tan irregulares que la caracterizan. Se considera que el otro 63% del total de la superficie de calles del municipio, es decir, las calles ya pavimentadas, se encuentran en un estado de regular a malo (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

La falta de pavimentación degrada considerablemente la calidad del aire que respiran los habitantes de esta ciudad. Se considera que cerca del 60% de las partículas suspendidas en el aire son partículas conocidas como PM-10, las cuales provienen de calles sin pavimento y ocasionan un incremento sensible en el índice de enfermedades respiratorias, gastrointestinales y oculares (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

No obstante, un número importante de colonias que carecen de calles pavimentadas se encuentran en un virtual aislamiento que limita la movilidad de su población a los centros de trabajo, a los centros escolares, y su integración con el resto de la comunidad; también dificulta el acceso de vehículos de seguridad pública y de servicios públicos. Estas condiciones se agravan considerablemente en la época de lluvias, ya que no existe a la fecha un sistema efectivo e integral para el control de flujo de las aguas (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

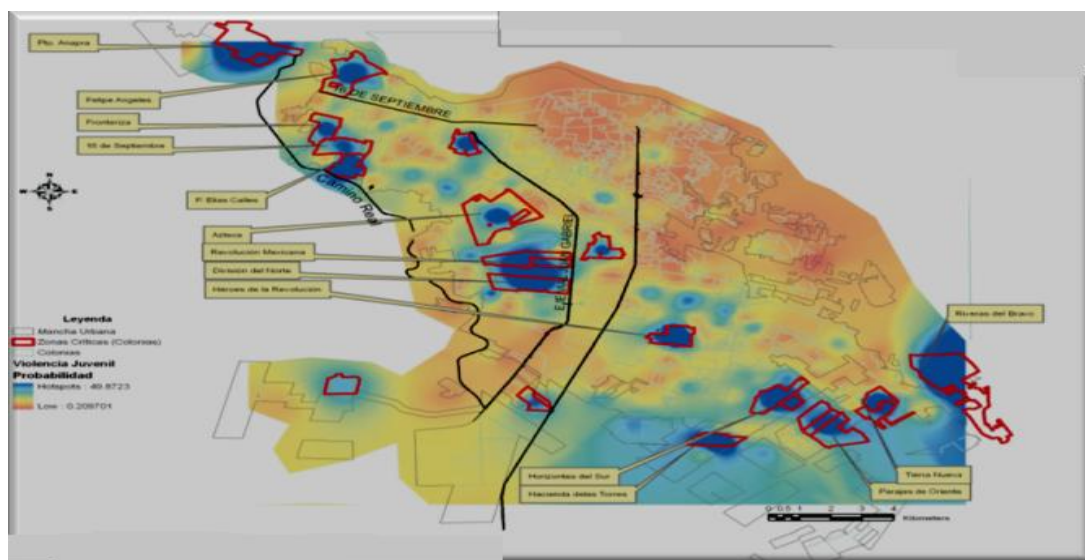
De acuerdo a los índices de bienestar calculados con base en los niveles de hacinamiento, analfabetismo, escolaridad y acceso a la salud, en la ciudad 256,604 personas viven en zonas con muy bajo nivel de bienestar y 499,710 con bajo nivel, lo que arroja que el 58.1% de los habitantes presenten algún grado de marginación urbana; estos se ubican principalmente al poniente, sur poniente y sur oriente de la ciudad. Dichos asentamientos normalmente están relacionados con violencia y delincuencia, pues de acuerdo a la caracterización de los delitos los robos a viviendas y negocios se acentúan en esas zonas (ver mapa 2) (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

Por otro lado, la proliferación de pandillas en esos sectores está relacionada con las condiciones socioeconómicas, aunado a la carencia del equipamiento necesario, como la

falta de escuelas en las ubicaciones adecuadas para cubrir las demandas del servicio a los jóvenes que habitan las zonas de bajo y muy bajo nivel de bienestar, lo que provoca que muchos de ellos terminen en las filas de las pandillas y el crimen. Además, existe una relación significativa de los feminicidios ocurridos en la ciudad con zonas urbanas que en 2005 mostraban niveles socioeconómicos bajos y déficits importantes de infraestructura urbana, concentrándose principalmente en dos zonas: en la zona poniente y en la zona centro (El Colegio de la Frontera Norte, 2010).

De esta manera las características de la población (alta marginación) y las zonas donde residen jóvenes vinculados con la delincuencia se relacionan, como lo ilustra el siguiente Mapa 4:

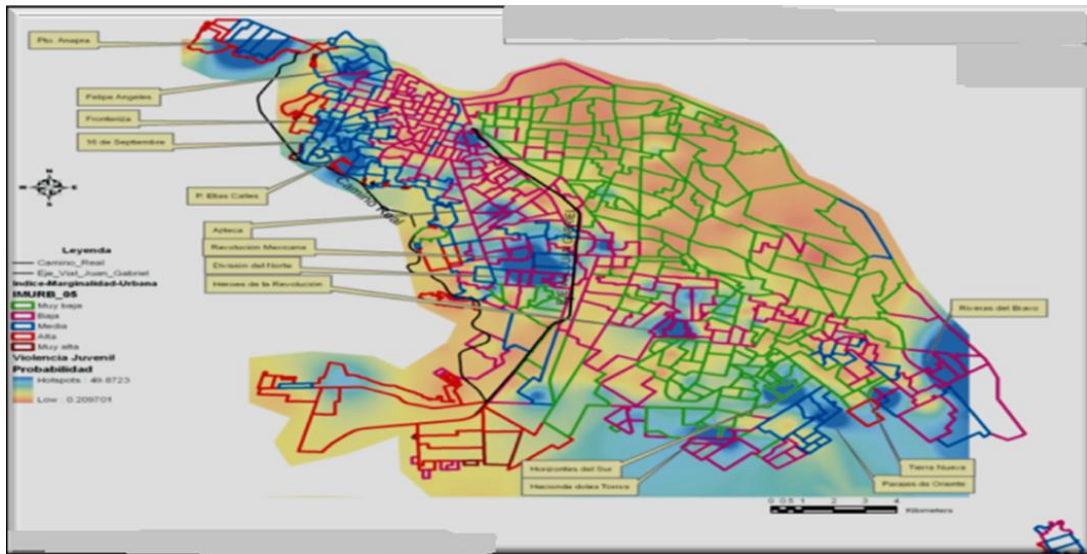
Mapa 4. Zonas Críticas de Delincuencia Juvenil por Colonias en Ciudad Juárez, Chihuahua.



Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, 2010

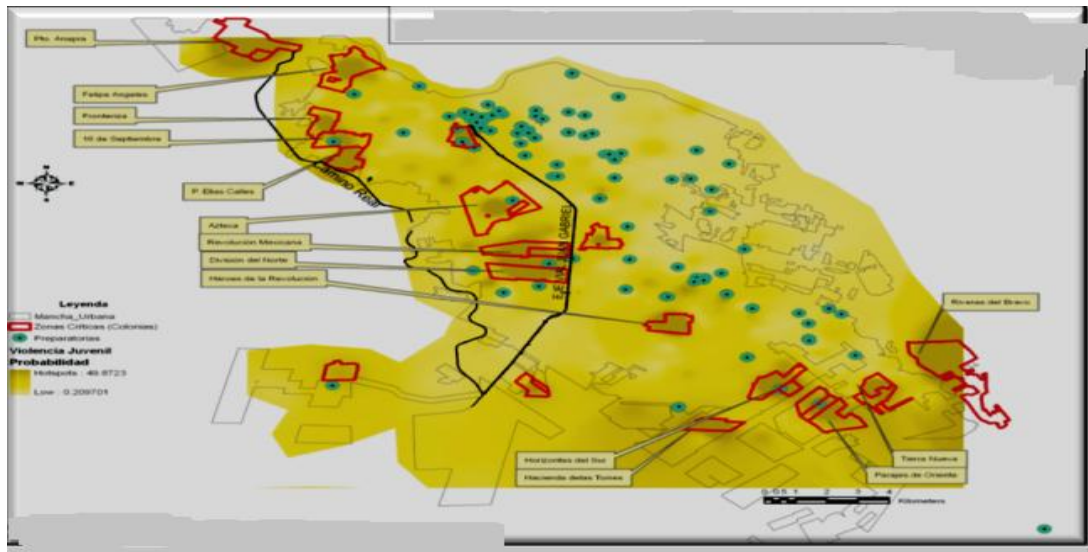
Como se ha dicho, las colonias de la ciudad en donde tienden a concentrar su residencia los jóvenes con mayor vinculación con alguna actividad delictiva, coinciden con las áreas de mayor marginación urbana, considerando los indicadores de vivienda e infraestructura de servicios públicos, mapa 5; además, coinciden con la carencia de escuelas e instituciones de educación media superior en su entorno cercano, mapa 6; y con la carencia de áreas verdes y recreativas en su entorno cercano como se observa en el mapa 7:

Mapa 5. Zonas Críticas de Delincuencia Juvenil por Nivel de Marginación Urbana en Ciudad Juárez, Chihuahua (2010)



Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, 2010

Mapa 6. Zonas Críticas de Delincuencia Juvenil y Cobertura de Escuelas de Nivel Medio Superior, Ciudad Juárez, Chihuahua (2010)



Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, 2010

Mapa 7. Zonas Críticas de Delincuencia Juvenil, y Carencia de Áreas Verdes y Recreativas, Ciudad Juárez, Chihuahua (2010)



Fuente: El Colegio de la Frontera Norte, 2010

En consecuencia la actividad de las pandillas es considerada por las autoridades policíacas tan grave como los homicidios de mujeres y las ejecuciones entre narcotraficantes, porque están involucradas con la distribución y venta de drogas al menudeo. Además, por su cercanía con Estados Unidos las pandillas que operan imitan actitudes de los pandilleros estadounidenses. Por otro lado, estadísticas de la Subprocuraduría de Justicia del estado, zona norte, afirman que poco más de 50% de los homicidios, lesiones y robos con violencia que se registran los cometen pandilleros. No obstante, de acuerdo con investigaciones del grupo antipandillas de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, al menos 950 pandillas operan en esta ciudad, donde muchos jóvenes no estudian ni trabajan, lo que aumenta la posibilidad de que se unan a la delincuencia organizada (Jusidman, 2004).

Por otro lado, como menciona Clara Jusidman la relocalización de la población hacia el sur de la ciudad ha generado una pérdida de población de la zona central y asentamientos de viviendas económicas y de interés social hacia la periferia, con el incremento de la densidad de población en zonas alejadas del centro, lo que contribuye a la generación de nuevas centralidades. Las áreas de influencia del centro urbano y los subcentros tradicionales han perdido población mientras concentran la mayor cantidad de equipamientos y servicios. Adicionalmente, los nuevos sub centros, carecen de equipamientos y servicios especializados que los consoliden; los que se

van generando no alcanzan a consolidarse al abrirse otros espacios. Existen además, zonas periféricas que no se benefician de los nodos de servicios, comercios y equipamientos, provocando la movilidad de la población (2004).

Retomando nuevamente la información proporcionada en el Plan Municipal de desarrollo 2010-2013, en el rubro de educación existen 1514 escuelas de todos los niveles educativos que se encargan de atender a 368,736 alumnos. Gran parte de estas escuelas están ubicadas en los polígonos de pobreza; por consecuencia con grandes carencias de mobiliario y equipo así como de recursos que permitan mantener en condiciones adecuadas sus planteles y con grandes limitaciones para que los alumnos puedan trasladarse a los lugares tradicionales de cultura y esparcimiento. La cobertura del servicio de escuelas primarias es del 98% y en jardines de niños de 73%, aunque como se ha dicho, la mayoría carece de bibliotecas, laboratorios y espacios adecuados para juegos y canchas deportivas. En cuanto a escuelas secundarias y de educación media, la cobertura tiene una deficiente distribución territorial, generando desplazamientos a lo largo de la ciudad para acceder a ellas; las escuelas secundarias tienen una cobertura del 65% de la demanda con un déficit de 431 aulas, mientras que en la educación media superior se presenta un déficit de 138 aulas. Asimismo presentan problemas en la calidad del servicio por carencias de personal que redundan en una baja eficiencia terminal. Además, la participación del sector privado es mayor que la del estado, limitando el acceso por costos del servicio (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

Respecto a la salud, el principal problema es la localización del equipamiento de salud, pues no coincide con la ubicación de la población usuaria. De igual forma, otra parte de los problemas son: la operación y baja calidad de la atención, falta de personal capacitado, carencia de insumos y de recursos económicos, falta de mobiliario y equipo en las unidades de atención, etc. Es necesario integrar los centros neuropsiquiátricos que atienden a la población con enfermedades mentales, que requieren de control e integración para el tratamiento y cuidado de los pacientes (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

En cuanto al rubro de recreación y deporte, el equipamiento se reduce a la plaza y cancha rural tradicional, las cuales no tienen capacidad de atender la demanda de la nueva población urbana. Este déficit de cobertura de equipamiento representa un factor en la movilidad de los

habitantes de estos poblados, ya que tienen que trasladarse hacia otros equipamientos en la ciudad para cubrir las necesidades básicas (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

Referente a la mortalidad general, después de las muertes violentas, la diabetes mellitus y sus complicaciones ocupan el segundo lugar, presentando una tasa de 40.73 por 100,000 habitantes y los tumores malignos con una tasa de 35.90 siendo el de mayor incidencia el cáncer de mama en la mujer y el cáncer de próstata en el hombre (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

Los trastornos mentales se encuentran presentes entre las diez primeras causas de muerte, enfermedad y discapacidad a nivel mundial. Según la OMS, para el 2020 la depresión será la segunda causa de incapacidad en el mundo. Los desastres naturales, así como los problemas sociales como la violencia y la inseguridad agravan y aumentan la predisposición al padecimiento de trastornos y enfermedades mentales y emocionales. Actualmente la Secretaria de Salud refiere que aproximadamente el 25% de la población padece o ha padecido algún problema de salud mental y requiere algún tipo de apoyo médico o psicológico, sin embargo solo el 5% de la población tiene cobertura en dicho rubro (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

En Ciudad Juárez, existe un alto índice de niños y jóvenes con problemas en diferentes áreas relacionadas a la salud mental. De acuerdo a las estadísticas realizadas por la Secretaria de Salud, los factores psicológicos, son el origen de la dependencia a las drogas en 4 de cada 5 jóvenes adictos. En la actualidad, la población de Ciudad Juárez, a causa de la crisis económica, la violencia y la inseguridad, padecen algún tipo de trastorno de ansiedad, estrés, depresión, fobias, conflictos en sus relaciones interpersonales, etc. podríamos decir hipotéticamente que un alto índice de la población, padece algún trastorno de tipo emocional o psicosocial (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

En los últimos años se ha visto acrecentado en la población juarense, el consumo de sustancias adictivas en todos los sectores de la población, siendo particularmente la población infantil y juvenil de ambos sexos la más afectada. Datos de la Encuesta en hogares de 2005 ubican a Ciudad Juárez como la población que ocupa el primer lugar en consumo de drogas ilegales con un 18.97% de la población que ha consumido alguna vez en su vida alguna sustancia ilegal, este mismo estudio arroja que un 3.24% son adictos disfuncionales que traducido en personas son cerca de 45,000 adictos crónicos, los que cometen diversos delitos como robo,



homicidios, abusos sexuales entre muchos otros más. Según la última encuesta Nacional de Adiciones del 2008 Chihuahua ocupa el 6to lugar en consumo de drogas ilegales con 8.2 % de la población que ha probado alguna sustancia ilegal. Existen ciudades en el estado en las cuales la problemática se acentúa aún más, ya que duplican esta prevalencia, como es el caso de Ciudad Juárez con un alto consumo de marihuana, heroína, cocaína y metanfetaminas. En la actualidad el consumo de heroína es diez veces más alto que la media nacional y representa el 70 % de los tratamientos que hoy en día se otorga a los usuarios, en centros de rehabilitación (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2011).

La situación de emergencia y excepcionalidad que Ciudad Juárez padece desde el año de 2007, obliga sin la menor contemplación a sus administradores a resultar verdaderamente honrados en el desempeño de sus funciones públicas; la ventana de oportunidad de higienizar el manejo de la administración pública, a partir del estado emergente de violencia e inseguridad es prioritaria. En un escenario social de conflicto, violencia y caos, la gobernabilidad de la ciudad pasa por una radical demanda de limpieza y seguridad pública.

### **3.2. Órdenes de gobierno frente a la (in)gobernabilidad en Ciudad Juárez**

En Juárez se acumularon múltiples rezagos producto del abandono de los gobiernos federal y estatal que provocaron que una situación de acelerado crecimiento económico en los años setenta, ochenta y noventa, se tradujeran en una total descomposición sociopolítica. Una migración exponencial, la ausencia de infraestructura social, urbana y de seguridad; derivaron en la ruptura del tejido social, la criminalidad y la llegada de los cárteles con total impunidad para controlar el territorio y poder exportar las drogas a Estados Unidos. En efecto, se incubó un cúmulo de problemas de gobernabilidad que culminaron en un verdadero cuestionamiento de ingobernabilidad.

En consecuencia, una de las más famosas empresas de consultoría estratégica en Estados Unidos, *Rand Corporation*, afirma que en México simplemente se carece de una estrategia para resguardar la seguridad nacional:

La estructura de seguridad en México se caracteriza por tener responsabilidades cambiantes, duplicidad de funciones, e inestabilidad general, junto con una falta de coordinación entre las fuerzas de seguridad federal, estatal, y local. El contexto de una situación de seguridad deteriorada en México y de cambio en la administración en los Estados Unidos exige una evaluación más precisa de las prioridades potenciales y de las opciones de política para guiar la futura relación entre Estados Unidos y México.

En lo que respecta a las fuerzas de seguridad policíaca y militar, México tiene una gran descentralización de corporaciones policíacas, por la Ley de Municipio Libre, que permite al nivel municipal de gobierno organizar su propia seguridad. Sin lugar a dudas esa realidad es en gran parte responsable de la infiltración del crimen organizado en las instituciones policíacas y de justicia. Sin dejar de mencionar que la falta de coordinación entre los diferentes ordenes de gobierno ha provocado ineficientes e ineficaces resultados en la instauración del orden, paz y justicia en Juárez.

Sin embargo, en el año 2009 cuando la violencia en Juárez estaba en su apogeo el alcalde de esa localidad pidió ayuda a las instituciones de justicia federales para contener la ola de crímenes y delitos. Esto (y la mirada internacional de ONG'S que cuestionaban la capacidad del gobierno mexicano para resolver la ingente violencia) llevó a que el gobierno federal decidiera trabajar en conjunto con los dos contiguos órdenes y de este modo conseguir resultados sustanciosos. Así, el gobierno federal realizó un proyecto que pretendió coordinar a las tres esferas de gobierno en un esfuerzo común.

### 3.2.1. Planes y estrategias en conjunto

Las bases jurídicas sostienen que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios<sup>40</sup>, en las respectivas competencias que la Constitución señala. Por tanto, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública. En este sentido, el Estado tiene que desarrollar políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas; y políticas correctivas, para la procuración de justicia, así como hacerse presente ahí donde estaba ausente y perdió autoridad con instituciones poco sólidas.

Bajo esta lógica, el Gobierno Federal emitió el 17 de febrero de 2010 *la Estrategia Todos Somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad* en respuesta al círculo vicioso de violencia que enfrentaba Ciudad Juárez. Esta *Estrategia*, es un programa de acción integral del Gobierno Federal con la participación del Gobierno del Estado de Chihuahua, el Gobierno Municipal de Ciudad Juárez y la sociedad juarense. La Estrategia se da como respuesta a la difícil y compleja situación que enfrenta Ciudad Juárez e incluye 160 acciones concretas que se realizarán en la ciudad, la mayoría de las cuales se pretenden mostrar resultados concretos en menos de 100 días. No está de más mencionar que la inversión total del gobierno federal de la *Estrategia Todos Somos Juárez* fue de más de 3,300 millones de pesos (Gobierno Federal, 2010).

En relación con esta Política Pública el gobierno federal convocó a la ciudadanía de Juárez (académicos, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, trabajadores, jóvenes y otros ciudadanos) a participar en el diseño, implementación y seguimiento de todas las acciones de la política pública. Los ciudadanos primero participaron en febrero de 2010 en mesas de trabajo con funcionarios de los tres órdenes de gobierno para presentar propuestas de cómo mejorar la situación en la ciudad. De esas mesas de trabajo surgieron los 160 compromisos incluidos en la política pública. Estos ciudadanos después se constituyeron en consejos ciudadanos (mesas) que

---

<sup>40</sup> También el Título V, artículo 115; fracción III, establece que una de las funciones a cargo del municipio es la seguridad pública.

son responsables de retroalimentar y dar seguimiento continuo a la implementación de los compromisos (Gobierno Federal, 2010).

En materia de seguridad<sup>41</sup> se creó la “Mesa de Seguridad” con la intención de crear un vínculo entre sociedad y gobierno, con el objeto de fortalecer las instituciones que lleven a la Ciudad a lograr un sólido estado de derecho. Aunque se forma a partir del proyecto “Todos Somos Juárez”, la mesa es un órgano independiente a los gobiernos federal, estatal o municipal.

La Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez (MSCJ) está constituida por dos grupos:

1. Funcionarios de gobierno de los 3 niveles
2. Ciudadanos sin cargo público (CSCP)<sup>42</sup>

De la “Mesa de Seguridad” se desprendieron las siguientes 10 comisiones<sup>43</sup>:

1. Policía ministerial investigadora y procuración de justicia<sup>44</sup>.
2. CERI (Centro de Atención Inmediata)<sup>45</sup>.
3. Corredores seguros<sup>46</sup>.
4. Cultura de la legalidad (Antes Denuncias de corrupción)<sup>47</sup>
5. Identificación de autos<sup>48</sup>

---

<sup>41</sup> Es importante recordar que como ya se mencionó en este trabajo se analiza la (in)governabilidad desde la capacidad de los gobiernos para garantizar y mantener la seguridad de los ciudadanos. De este modo la unidad de análisis es la (in)seguridad.

<sup>42</sup> Representantes de las siguientes organizaciones: Barra de Abogados, CANACO, CANIRAC, Colegios y Barra de Abogados de Chihuahua, Comisión Derechos Humanos, Comité Médico Ciudadano, Desarrollo Económico, Industria Maquiladora, Juarenses por la paz A.C., Jóvenes por Juárez, Observatorio Ciudadano, Plan Estratégico, Southwestern Maquila Association, UACJ.

<sup>43</sup> Cabe mencionar que en cada comisión existe una contraparte que representa a las autoridades.

<sup>44</sup> Su objetivo es que las autoridades establezcan los sistemas y mecanismos adecuados y suficientes para que se cumpla con el Estado de Derecho en cuanto a la impartición de justicia.

<sup>45</sup> Lograr que exista una respuesta inmediata, segura y confiable de 4 minutos de tiempo máximo por la autoridad correspondiente, ante denuncias o llamadas de auxilio por cualquier habitante de la ciudad.

<sup>46</sup> Mantener un sistema de patrullaje las 24 horas implementando procedimientos que permitan la atención inmediata de las llamadas de emergencia, en el cual participen los tres niveles de Gobierno, así como, un sistema de comunicación permanente y directa con las autoridades.

<sup>47</sup> Promover acciones de largo plazo para ir construyendo las bases de una Cultura de legalidad, así como la implementación de procesos efectivos de Anti-Corrupción.

6. Inteligencia ciudadana<sup>49</sup>
7. Sistema de indicadores<sup>50</sup>
8. Secuestro y extorsión<sup>51</sup>
9. Policía Preventiva<sup>52</sup>
10. Comunicación y difusión<sup>53</sup>

En el área de seguridad, la estrategia implementada consta de 12 acciones (respuestas) que a continuación se exponen en el siguiente cuadro:

Cuadro 12. **Respuestas en materia de seguridad**

| <b>Compromiso (respuesta)</b>  | <b>Meta</b>   | <b>Fecha de conclusión</b> |
|--|---|----------------------------|
| N° 1 :Ajustar los sistemas de denuncia (089) y emergencias (066) en el Centro de Emergencia y Reacción Inmediata (CERI) para optimizar los tiempos de respuesta y consolidar la confianza de los ciudadanos en estos mecanismos. | A 100 días<br>Implementar sistemas de ubicación satelital en 760 vehículos de las fuerzas federales y municipales.<br>Ajustar los sistemas de emergencia para reducir el tiempo de respuesta a menos de siete minutos.  | Diciembre 2010             |
| N° 2: Atender y combatir integralmente el secuestro, la extorsión y el cobro de piso para disminuir la incidencia de estos delitos e incrementar la eficacia en los que son atendidos.   | A100 días<br>Implantación del modelo de atención al secuestro y extorsión utilizado a nivel federal, basado en investigación, análisis, atención a la víctima y reacción. Incremento a 50 agentes de investigación y análisis. Aumento a 20 asesores en manejo de crisis para atención a la víctima. Integración de Grupos Especiales de Operaciones de Reacción. | Permanente                 |
| N° 3: Combatir el lavado de dinero para desarticular redes de financiamiento del crimen organizado, contando con la participación ciudadana para la denuncia.  | Meta a 100 días<br>Articular las unidades federales especializadas en el combate al lavado de dinero con las autoridades  | Permanente                 |

<sup>48</sup> Conseguir que todos los vehículos automotores en Ciudad Juárez, Chihuahua tengan placas que permitan su indudable identificación.

<sup>49</sup> Promover la denuncia ciudadana por medio de la implementación del programas en Ciudad Juárez Chihuahua.

<sup>50</sup> Tener conocimiento seguro y claro de los índices de inseguridad y el desempeño de las autoridades en el cumplimiento.

<sup>51</sup> Atender víctimas de extorsión y secuestro que nos son referidas para servir de enlace con las autoridades y ser el enlace en reuniones con autoridades para presentar casos, pedir resultados de casos presentados.

<sup>52</sup> Articular la policía preventiva cimentada en el concepto de policía de proximidad, con el centro de confianza ciudadana, el proyecto de vecino participante y la constitución de un instituto autónomo de formación policiaca. Bajo la supervisión de la mesa de Seguridad que reúne ciudadanos con las autoridades del área de seguridad pública.

<sup>53</sup> Difundir e informar a la ciudadanía los avances, posicionamientos y resultados de los trabajos de la MSCJ.

|  |  |                |
|--|--|----------------|
|  | locales. Construir casos de alto impacto para cortar las fuentes de financiamiento de la delincuencia. Desarrollar un sistema seguro de denuncia y un esquema de recompensas para que la gente ayude a identificar establecimientos que se financian con recursos ilícitos.  |                |
| <b>N°4:</b> Utilizar avances tecnológicos en el proceso de inteligencia para identificar estructuras delictivas.   | A 100 días<br>Establecer una conexión entre las unidades de inteligencia y los sistemas de información estatal y federal. Profundizar la cooperación con Estados Unidos en el intercambio de información de inteligencia. Mejorar los sistemas de recolección de información y la capacidad de análisis.   | Permanente     |
| <b>N° 5:</b> Lograr la plena identificación del universo de vehículos que circulan en Juárez e incrementar la recuperación de vehículos con reporte de robo.                   | A 100 días<br>Poner en marcha el programa para fronterizar vehículos importados. Revisar sistemáticamente vehículos sin placas, con cristales polarizados y sospechosos. Instalar bases de datos para la identificación de vehículos robados en el CERI.   | Permanente     |
| <b>N°6:</b> Crear corredores seguros que garanticen zonas libres de delito para la movilidad de la población 24 horas al día.  | A 100 días<br>Instalar nueve corredores seguros. Incrementar las unidades de patrullaje y los vehículos para tareas de reconocimiento y reacción.  | Diciembre 2010 |
| <b>N°7:</b> Revisar los centros de esparcimiento nocturno para garantizar su funcionamiento en cumplimiento de la reglamentación aplicable y aislarlos de la lógica delictiva. | A 100 días<br>Integrar un padrón de áreas de alta incidencia delictiva donde existan centros nocturnos que requieran atención. Aplicar dispositivos coordinados de revisión y vigilancia preventiva.   | Permanente     |
| <b>N°8:</b> Profesionalizar y depurar a las policías locales mediante procesos de reclutamiento, selección, capacitación y certificación.                                      | A 100 días<br>Apoyar al Gobierno Estatal con programas de capacitación para los elementos del Centro Estatal de Control de Confianza (CECC) en su proceso de certificación por el Centro Nacional de Certificación y Acreditación.   | Permanente     |
| <b>N°9:</b> Hacer más eficiente la investigación y el proceso penal.   | A 100 días<br>Incrementar en 20% los Agentes del Ministerio Público Federal y la plantilla de la Policía Federal Ministerial para atender delitos de homicidio, secuestro, extorsión y cobro de piso.  | Permanente     |
| <b>N°10:</b> Desplegar operativos ágiles y contundentes dirigidos con precisión a blancos significativos.  | A 100 días<br>Realizar patrullajes dinámicos en los seis distritos de la ciudad para facilitar la atención de emergencias. Establecer un perímetro exterior con patrullajes permanentes y puestos de vigilancia en pasos formales e informales.<br>Realizar operativos en las zonas de alta incidencia delictiva utilizando tecnología de detección molecular para identificar armas y drogas con métodos que no perturben a la población. | Permanente     |

|  |   |                       |
|--|---|-----------------------|
| <p><b>N°11:</b> Reforzar la seguridad aduanera para fortalecer los mecanismos de revisión.</p>             | <p>A 100 días<br/> Reordenar los patios fiscales para revisar mercancías con mayor rapidez y mejor control. Incrementar el número de cámaras de video vigilancia en la sección de ferrocarril. Instalar equipos de rayos X móviles para incrementar la capacidad de revisión. Incrementar el número de manejadores caninos.</p> | <p>Diciembre 2010</p> |
| <p><b>N°12:</b> Hacer transparentes las investigaciones sobre denuncias de abusos de Derechos Humanos.</p> | <p>A 100 días<br/> Invitar a miembros de la Comisión Estatal de Derechos Humanos a participar como observadores en los operativos que realizan las fuerzas armadas.</p>   | <p>Permanente</p>     |

Fuente: Elaboración propia, a partir de la información del portal del Gobierno Federal.

Es importante mencionar que en la política pública del gobierno federal en materia de seguridad, no se encuentra una estrategia (respuesta) para investigar y sancionar (demandas de los ciudadanos) la violencia contra la mujer, y aún más grave no se observan mecanismos de prevención del feminicidio; a pesar de las recomendaciones emitidas al gobierno mexicano por parte de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH)<sup>54</sup>.

En seguida se expone el índice de indicadores de (in)governabilidad en el sujeto de estudio que permitirán ordenar y simplificar la amplia gama de información.

### 3.3. Índice<sup>55</sup> de Indicadores de (in)governabilidad con base en la seguridad pública

Como se ha dicho, la seguridad personal representa un aspecto fundamental dentro de una sociedad; en consecuencia contar con mayor seguridad se convierte en la principal demanda de la población, y por ende, uno de los principales objetivos de las políticas públicas en esa materia.

Ahora bien, un indicador es un estimado de medición que permite contestar la pregunta ¿existe ingovernabilidad en Ciudad Juárez?, a la vez que permite medir el progreso de la acción del gobierno hacia la consecución del objetivo (*reducir la incidencia delictiva*<sup>56</sup>). En *delitos*

<sup>54</sup> Ver anexo III

<sup>55</sup> Se entenderá por índice a un conjunto o grupo de indicadores que lo construyen.

<sup>56</sup> Por *incidencia delictiva* se entenderá los delitos ocurridos en un periodo determinado.

*violentos* se incluye los delitos que más inquietan a las personas y que mayores agravios físicos y morales generan a las víctimas (aquí se incluye robo de autos con violencia, homicidio y feminicidio); en tanto que los relacionados al *Crimen organizado* son los delitos que conforman la espiral de violencia que acompaña la operación del crimen organizado (extorsión y secuestro).

De modo que, a continuación se muestra el índice de indicadores que permitirán brindar evidencia del problema de gobernabilidad:

**Homicidio doloso.** Lesiones intencionales ocasionada por una persona a otra que causan la muerte. Este es el delito más grave porque destruye intencionalmente el bien de mayor valor: la vida humana (Wikipedia, 2012).

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>Nombre del indicador 1</b> | Tasa de homicidios dolosos (TH)   |
| <b>Concepto</b>               | Homicidio: Lesiones intencionales ocasionada por una persona a otra que causan la muerte  |
| <b>Formula</b>                | $TH1=(H9-H8)/ H8* 100$ ; $TH2= (H10-H9)/ H9 *100$ ; $TH3=(H10-H8)/H8 * 100$<br>$TTH= TH1+TH2+TH3$   |
| <b>Variable</b>               | TH1: Tasa de homicidios dolosos (2009 vs 2008)<br>TH2: Tasa de homicidios dolosos (2010 vs 2009)<br>TH3: Tasa de homicidios dolosos (2010 vs 2008)<br>H8: Homicidios 2008<br>H9: Homicidios 2009<br>H10: Homicidios 2010<br>TTH: Tasa total de homicidios dolosos |

Ficha de indicador 1

**Feminicidio.** Se refiere a los asesinatos de mujeres motivados por el sexismo y la misoginia. Son la expresión de la violencia extrema contra las mujeres y niñas (Wikipedia, 2012).

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>Nombre del indicador 2</b> | Tasa de feminicidios (TF)   |
| <b>Concepto</b>               | Feminicidio: Se refiere al asesinato evitable de mujeres por razones de género  |
| <b>Formula</b>                | $TF1=(F9-F8)/ F8* 100$ ; $TF2= (F10-F9)/ F9 *100$ ; $TF3=(F10-F8)/F8 * 100$<br>$TTF= TF1+TF2+TF3$   |
| <b>Variable</b>               | TF1: Tasa de feminicidios (2009 vs 2008)<br>TF2: Tasa de feminicidios (2010 vs 2009)<br>TF3: Tasa de feminicidios (2010 vs 2008)<br>F8: Feminicidios 2008<br>F9: Feminicidios 2009<br>F10: Feminicidios 2010<br>TTF: Tasa total de feminicidios |

Ficha de indicador 2



**Secuestro.** Delito por el cual las personas son privadas de su libertad de forma ilegal, y con el objetivo de conseguir un rescate u obtener cualquier tipo de crédito político, económico o mediático. Este es uno de los delitos que más laceran a la sociedad y una de las expresiones más graves del crimen organizado (Wikipedia, 2012).

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| <b>Nombre del indicador 3</b> | Tasa de secuestros (TS)  |
| <b>Concepto</b>               | Secuestro: Delito por el cual las personas son privadas de su libertad de forma ilegal, y con el objetivo de conseguir un rescate u obtener cualquier tipo de crédito político, económico o mediático.                         |
| <b>Formula</b>                | $TS1=(S9-S8)/ S8* 100$ ; $TS2= (S10-S9)/ S9 *100$ ; $TS3=(S10-S8)/ S8 * 100$<br>$TTS= TS1+TS2+TS3$   |
| <b>Variable</b>               | TS1: Tasa de secuestro (2009 vs 2008)<br>TS2: Tasa de secuestro (2010 vs 2009)<br>TS3: Tasa de secuestro (2010 vs 2008)<br>S8: Secuestros 2008<br>S9: Secuestros 2009<br>S10: Secuestros 2010<br>TTS: Tasa total de secuestros |

Ficha de indicador 3

**Extorsión.** Es un delito consistente en obligar a una persona, mediante el uso de la fuerza o intimidación, a realizar u omitir un acto o negocio con ánimo de lucro y con la intención de producir un perjuicio de carácter patrimonial o bien del sujeto pasivo, bien de un tercero (Wikipedia, 2012).

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| <b>Nombre del indicador 4</b> | Tasa de extorsiones (TE)   |
| <b>Concepto</b>               | Extorsión: Delito consistente en obligar a una persona, mediante el uso de la fuerza o intimidación a realizar u omitir.   |
| <b>Formula</b>                | $TE1=(E9-E8)/ E8* 100$ ; $TE2= (E10-E9)/ E9 *100$ ; $TE3=(E10-E8)/ E8 * 100$<br>$TTE= TE1+TE2+TE3$   |
| <b>Variable</b>               | TE1: Tasa de extorsiones (2009 vs 2008)<br>TE2: Tasa de extorsiones (2010 vs 2009)<br>TE3: Tasa de extorsiones (2010 vs 2008)<br>E8: Extorsiones 2008<br>E9: Extorsiones 2009<br>E10: Extorsiones 2010<br>TTE: Tasa total de extorsiones |

Ficha de indicador 4

**Robo de autos con violencia.** Es un indicador de presencia de organizaciones criminales con la logística para apoderarse, usar y canalizar a los mercados ilegales un gran número de vehículos robados, infringiendo una pérdida muy significativa al patrimonio de las víctimas, empleándose violencia o intimidación sobre las personas, o fuerza en las cosas (Wikipedia, 2012).

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| <b>Nombre del indicador 5</b> | Tasa de robo de autos con violencia (TRV)   |
| <b>Concepto</b>               | Robo de autos con violencia: Delito por el cual las personas son despojadas de su vehículo por medio de la violencia o intimidación.  |
| <b>Formula</b>                | $TRV1=(RV9-RV8)/RV8*100$ ; $TRV2=(RV10-RV9)/RV9*100$ ;<br>$TRV3=(RV10-RV8)/RV8*100$<br>$TTE=TE1+TE2+TE3$  |
| <b>Variable</b>               | TRV1: Tasa de robo de autos con violencia (2009 vs 2008)<br>TRV2: Tasa de robo de autos con violencia (2010 vs 2009)<br>TRV3: Tasa de robo de autos con violencia (2010 vs 2008)<br>RV8: Robos de auto con violencia 2008<br>RV9: Robos de auto con violencia 2009<br>RV10: Robos de auto con violencia 2010<br>TTRV: Tasa total de robos de auto con violencia |

Ficha de indicador 5

### 3.3.1. Resultados de mediciones

Con base a la información que proporciona el gobierno Federal, en su portal de internet, de los 12 compromisos en materia de seguridad que contempla el programa implementado en Ciudad Juárez, 9 compromisos son permanentes, y según la fuente, los avances a la fecha fijada han sido satisfactorios; 3 compromisos fueron concluidos en diciembre del 2010. Sin embargo a continuación se contrastan los resultados que muestra en gobierno Federal con los resultados que exponen y argumenta la mesa de seguridad de Ciudad Juárez, cuadro 13:

Cuadro 13. Análisis según los datos de la Mesa de Seguridad

| RESPUESTA DEL GOBIERNO | EFECTIVIDAD   |
|------------------------|---|
| No. 1                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El tiempo promedio de respuesta es superior a 20 minutos.</li> <li>• La Policía Municipal carece recursos y falta coordinación con la Policía Federal.</li> <li>• No se ha promovido la confianza ciudadana en estos mecanismos.</li> </ul>  |
| No. 2                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay esfuerzos eficaces en el combate del secuestro y ha disminuido.</li> <li>• El delito de cobro de piso ha aumentado substancialmente en número y en áreas geográficas afectadas.</li> <li>• Se tiene un caso de éxito en el combate de cobro de piso, el del PRONAF.</li> </ul> |
| No. 3                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se tiene conocimiento de la desarticulación ninguna red importante de financiamiento del crimen organizado.</li> </ul>  |
| No. 4                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se ha cubierto el número de cámaras para atender la necesidad de la ciudad.</li> </ul>  |
| No. 5                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sigue habiendo más de 70,000 vehículos sin placas en la ciudad.<br/>Se ha incrementado el porcentaje de recuperación de autos robados.</li> </ul>  |
| No. 6                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solamente hay un corredor funcionando de los 9 prometidos a 100 días.</li> </ul>   |
| No. 8                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se han depurado las policías.</li> </ul>  |
| No. 9                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se incrementó el número de agentes del ministerio público, agentes investigadores, peritos y personal de apoyo de la PGR y de la Fiscalía.</li> <li>• La PGR y la Fiscalía están trabajando coordinadamente.</li> </ul>  |

|                      |   |
|----------------------|---|
| <p><b>No. 11</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay avance alguno: La aduana no cumple su función como debiera y no ha sido reforzada.</li> </ul>   |
| <p><b>No. 12</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hay avances significativos en la transparencia en materia de derechos humanos.</li> <li>• Se creó el Centro de Confianza Ciudadana que está operando con buenos resultados.</li> </ul> |

**Fuente:** Elaboración propia a partir del informe de la Mesa de Seguridad dado a el Presidente de la República Mexicana.

Como se ha explicado, referente a los feminicidios no se observa, en la estrategia federal, de manera explícita un compromiso y acción en área de feminicidios; sin embargo con base en algunas recomendaciones que ha hecho Amnistía Internacional para Ciudad Juárez, el Gobierno Federal ha llevado a cabo algunas acciones para atender el problema de los feminicidios, como:

La creación de la Comisión Especial para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, mediante un acuerdo de la Comisión Intersecretarial sobre Políticas Públicas de Derechos Humanos.

También se creó la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez.

Y localmente, las áreas que trabajan para resolver el caso de las mujeres asesinadas de Ciudad Juárez son: la Fiscalía de Investigación de Homicidios, la Unidad Especializada en la Investigación de Homicidios (se enfoca al crimen organizado y al narcotráfico) y la Fiscalía Mixta (se enfoca en los móviles sexuales).

Sin embargo, a pesar de todas las instancias que trabajan para encontrar y sancionar a los responsables de los asesinatos y de las desapariciones, en muchos de los casos esto no se ha logrado pues son muchos los familiares que están en espera de que se haga justicia y de que se informe sobre el paradero de las mujeres que están desaparecidas.

En este sentido, resulta difícil evaluar (en esta investigación) la efectividad de las respuestas del gobierno de forma cualitativa (en porcentajes); ya que se cuenta con información sesgada y por casos aislados.

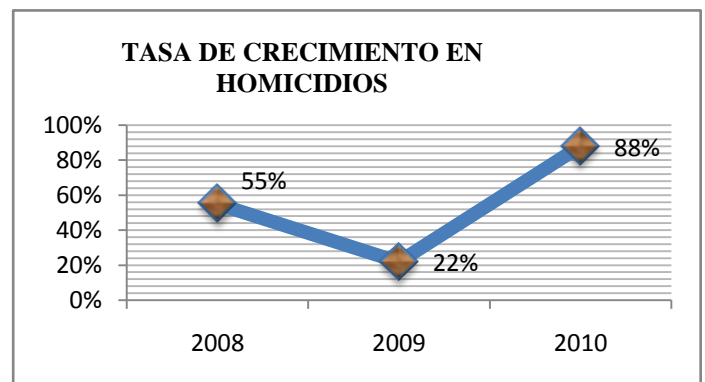
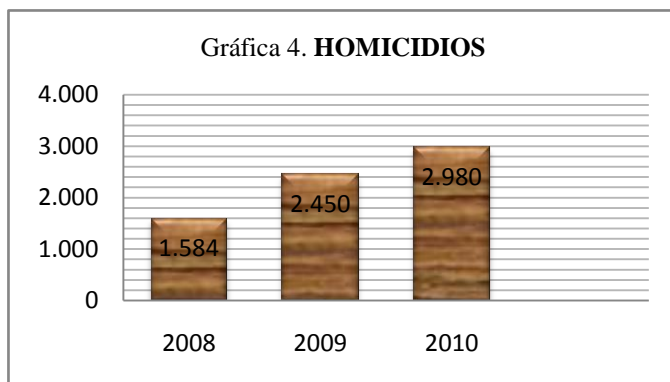
El siguiente cuadro muestra el número total de hechos ilícitos que han hecho de Ciudad Juárez una localidad con problemas de gobernabilidad por lo que este estudio los muestra como indicadores de la problemática, cuadro 14:

Cuadro 14. **Indicadores de (in)governabilidad en cifras**

| Indicador de impacto        | Total en 3 años | Tasa de crecimiento del periodo total |
|-----------------------------|-----------------|---------------------------------------|
| Homicidios                  | 7014            | 164 %                                 |
| Feminicidios                | 565             | 88 %                                  |
| Cobro de piso/ Extorsión    | 4252            | 124 %                                 |
| Secuestros                  | 1376            | 48 %                                  |
| Robo de autos con violencia | 8381            | 185 %                                 |

Fuente: Elaboración propia

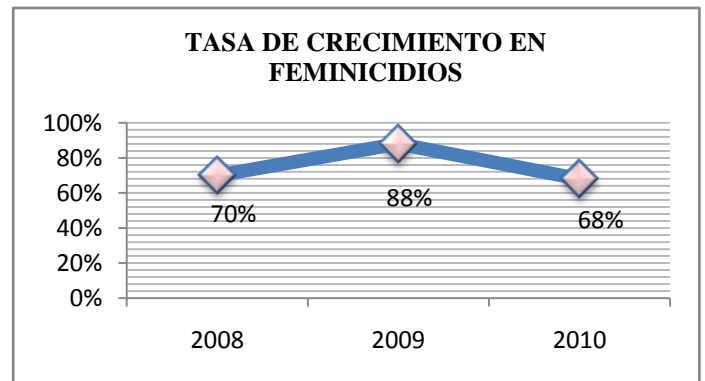
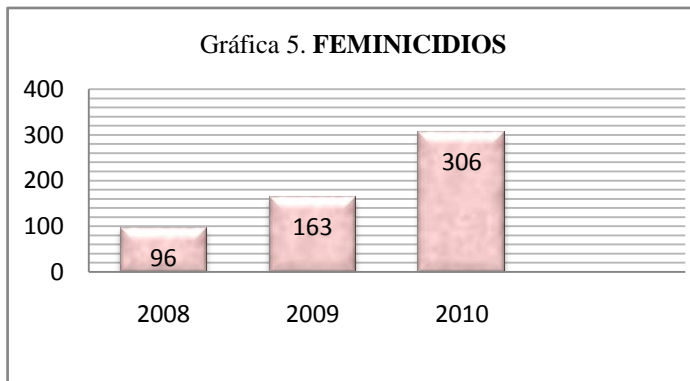
A continuación se exponen en gráficas los números de impacto:



Fuente: Elaboración propia

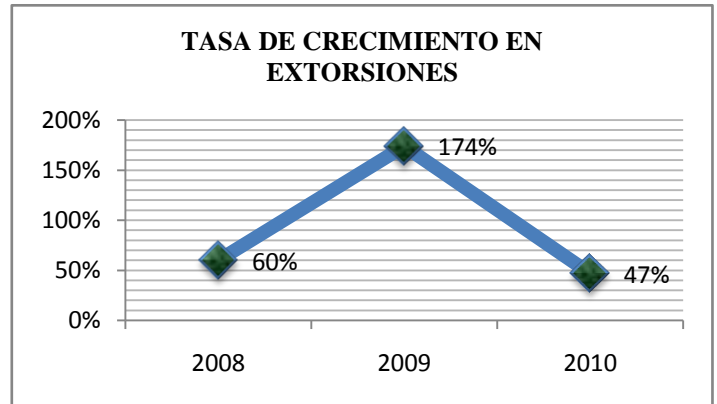
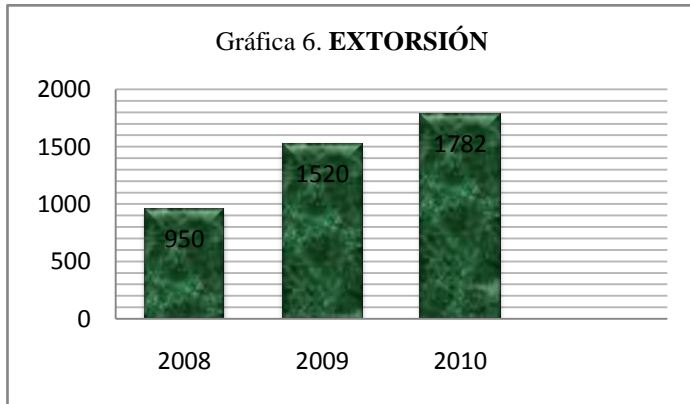
Para Alfred McAlister (1988) el homicidio es una de las amenazas que más daño ocasiona a la seguridad pública, ya que significa un gran deterioro en la sociedad, tanto en la propiedad privada como en la vida. Además, refleja la sensación de abandono por las autoridades ante la

inseguridad fulminante. Interfiere y en no pocas ocasiones interrumpe las actividades cotidianas: familiares, laborales, escolares, de esparcimiento y diversión. Así, los homicidios son una forma de expresión del deterioro de la calidad de vida y de las condiciones de salud-enfermedad psíquica y social. En ese sentido, esta gráfica es clara, refleja la vulnerabilidad de la estructura de seguridad pública. Además muestra que del 2008 al 2010 el homicidio ha ido en incremento con una tasa de 55 en el 2008, 22 en el 2009, y 88 en el 2010.



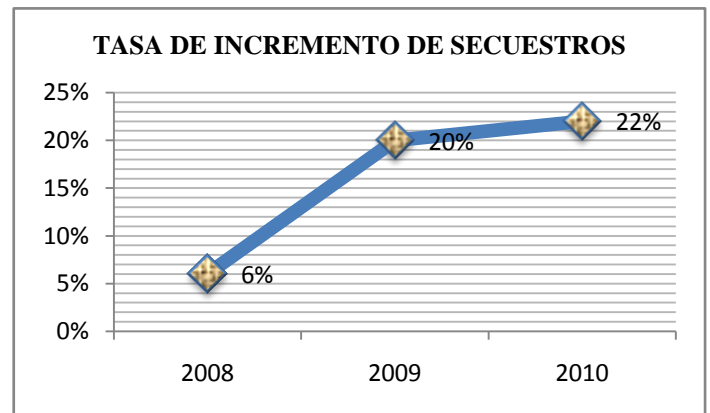
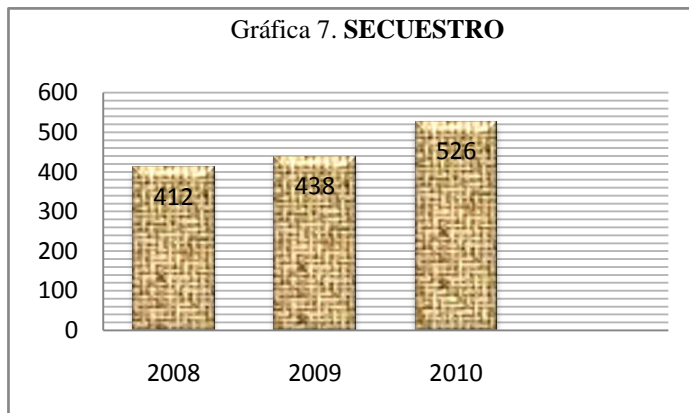
Fuente: Elaboración propia

Los números expuestos en la gráfica muestran una tendencia siempre creciente del feminicidio. Comparando el año 2008 con el 2009 se ve un incremento de 69.79 %; en tanto que del 2009 al 2010, también crecieron los asesinatos de mujeres a casi el doble del año anterior. Así, en el 2008 se registra una tasa de 70; en tanto que en el 2009 fue mayor con una tasa de 88; y finalmente, en el 2010 aumentó a una tasa de 68.



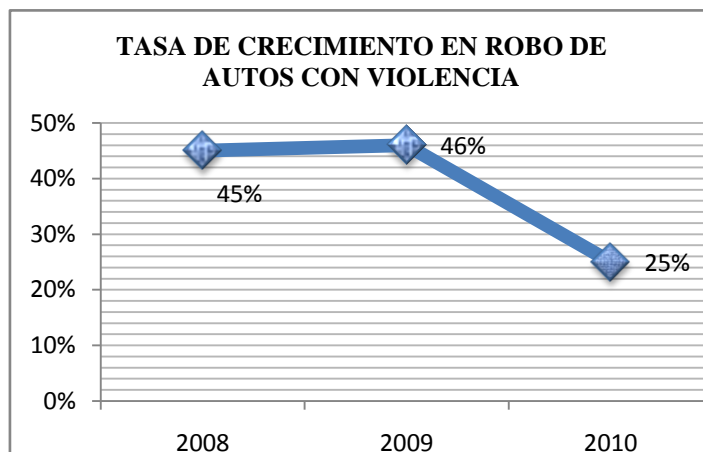
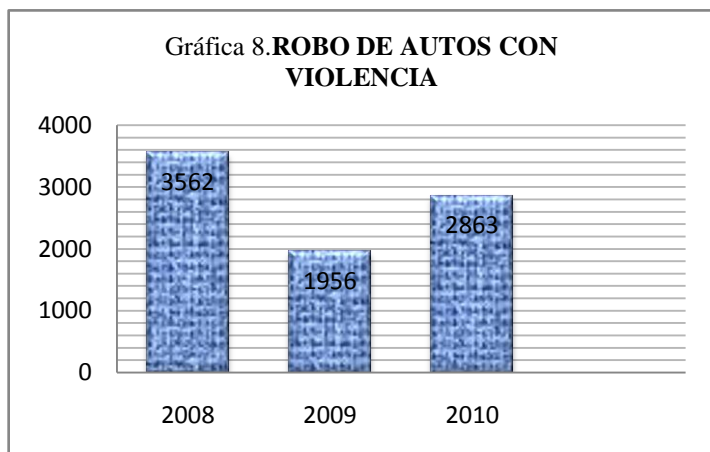
Fuente: Elaboración propia

La extorsión es un delito que en los últimos años ha ido a la alza. Además, es el tercero con mayor incidencia en esa localidad con 4252 casos del 2008 al 2010. De igual manera la gráfica muestra que es creciente de año a año: 2008 con una tasa de 60, 2009 con 174, y 2010 con 47.



Fuente: Elaboración propia

En los últimos años de 2008 al 2010 se reconocieron 1376 secuestros. En el 2008 se reconocieron 412, con tasa de 6 por cada 100,000 habitantes; en el 2009 se registraron 438 casos, con tasa de 20 por cada 100,000 habitantes; y el 2010 contó con 526 secuestros, con una tasa de 22.



Fuente: Elaboración propia

El robo de autos con violencia se encuentra en el primer lugar de los con mayor incidencia en Ciudad Juárez con 8381 casos de robos de vehículos con violencia que está directamente relacionados con la delincuencia organizada; no obstante, en el periodo de análisis se muestra una considerable baja en este delito, ya que el 2008 contaba con una tasa de 45 por cada 100.000 elementos del parque vehicular; en el 2009 disminuyó a una tasa de 46; y 2010 contó con una tasa de 25 casos.

Tomando en cuenta el “semáforo de gobernabilidad” (y la media aritmética del trienio) se observa el estado en que se encuentra la gobernabilidad de Ciudad Juárez es de una *crisis de gobernabilidad*. Lo que sitúa a la gobernabilidad en color naranja:





El siguiente cuadro muestra la eficacia de las respuestas del gobierno ante las demandas de seguridad y contención de la delincuencia con base en los indicadores expuestos.

**Cuadro 15. Efectividad de la acción de gobierno, 2011<sup>57</sup>**

| <b>Demanda</b>                 | <b>Respuesta</b>   | <b>Efectividad</b> |
|--------------------------------|--|--------------------|
| No homicidios                  | Medidas para reducir a 600 homicidios anual                    | 29.8%              |
| No extorsiones                 | Medidas para reducir a 14 extorsiones anual                    | 12.7%              |
| No robo de autos con violencia | Medidas para reducir a 1080 robos de autos con violencia anual | 25.2%              |
| No secuestros                  | Medidas para reducir a 31 secuestros anual                     | 46.8%              |

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos proporcionados por la Mesa de Seguridad

---

<sup>57</sup> Ver anexo IV

## Reflexión

**Primera.** La presente investigación encontró que el término de ingobernabilidad está marcado por implicaciones radicales y pesimista, también que esta expresión se presta a múltiples interpretaciones por lo que no fue tarea fácil extraer de la literatura especializada una definición unívoca y clara. Por otro lado, es paradójico que el término gobernabilidad, que hasta hace algunos años sólo aparecía en tratados académicos especializados, se haya vuelto hoy casi una palabra de uso común. En la actualidad, los analistas políticos, los dirigentes políticos y sociales, los funcionarios gubernamentales y los medios masivos de comunicación hablan cotidianamente de casos en municipios, estados o países que tienen problemas de gobernabilidad, sea una crisis de gobernabilidad o ingobernabilidad. Sin embargo, es demasiado aventurado suponer a qué hace referencia su concepto, cuáles son los componentes que conforman su definición; en este sentido, deberá analizarse el contexto bajo el cual califican el grado de gobernabilidad en una localidad, estado o país; e incluso, considerar los elementos normativos e ideológicos de esos personajes. En este sentido, se reflexiona que la gobernabilidad es un enfoque, es un esquema específico de aproximación a un objeto de estudio. No es una propiedad inherente al objeto, que siempre ha estado allí, ni una propiedad que los observadores vinculan con el objeto. Puede ser una o la otra cosa desde el punto de vista de los actores posicionados en las estructuras de autoridad y los que son objeto de ella.

**Segunda.** Con base en la escala de abstracción (que realizó la investigadora del presente trabajo) para operativizar el concepto de ingobernabilidad y crisis de gobernabilidad se partió de la idea de que la capacidad de los gobiernos para garantizar y mantener la seguridad pública es un elemento fundamental para analizar la gobernabilidad de los Estados, pues el gobierno es el responsable de mantener la paz y el orden dentro de su jurisdicción. En palabras de Thomas Hobbes, el Estado es el encargado de obligar a cada miembro de la comunidad a apegarse a las reglas de convivencia, leyes y reglamentos, que permiten a los miembros contar con un mínimo de seguridad personal; y en términos de Locke el Estado tiene la obligación de garantizar la posesión de las pertenencias materiales de los miembros de la comunidad; en palabras de Weber estas garantías son por medio del monopolio legítimo de la fuerza (si es necesario). Ambos indicadores de gobernabilidad (y seguridad) o su(s) antónimo (s).

El marco jurídico sienta las bases jurídicas que sostienen que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que la Constitución señala. Por tanto, la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública; y las instituciones policiales se tendrán que regir por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. En consecuencia, la gobernabilidad de una entidad supone una reconocida capacidad del gobierno para mantener y restaurar rápidamente el orden público y hacer cumplir la ley. Sin embargo, la proliferación de delitos comunes y de alto impacto, la vinculación entre las dependencias del Estado y el crimen organizado, en particular ligado al narcotráfico, la impunidad y omisión del gobierno generan una creciente percepción de inseguridad personal en la sociedad juarense. En ese sentido, es que se evidencia que el gobierno no ha atendido del todo sus funciones y obligaciones pues la seguridad es una preocupación constante en los ciudadanos juarenses porque es un problema que les ha costado muertes de familiares, exilio, quiebra de negocios, secuestros, extorciones, robos con violencia, violaciones a sus derechos humanos etc. En definitiva el problema de gobernabilidad les quito la tranquilidad pues el ambiente generado por la proliferación de delitos y violencia los tuvo reclusos en sus casas y presas del miedo. En suma, el gobierno mexicano mostró una gran debilidad ante los problemas de violencia en Ciudad Juárez; por lo que es importante y urgente dotar a las instituciones encargadas de mantener el orden y la paz de la capacidad de regulación y control de los conflictos en una sociedad con problemas de gobernabilidad. Esta regulación no consiste solamente en recuperar el monopolio de la fuerza, sino en la capacidad para restaurar la jerarquía de la autoridad legítima.

**Tercera.** El deterioro de las instituciones del Estado y del marco legal; la alteración de la vida cotidiana a causa de la inseguridad en los espacios públicos; las dinámicas de exilio de residentes juarenses a otros lugares; el deterioro de la imagen pública de Juárez, del estado de Chihuahua y de México, internamente y en el ámbito mundial; y el alto índice de homicidios, presuntamente relacionados con la delincuencia organizada son algunos de los síntomas que nos indican que existe un problema severo en la relación entre gobernantes y gobernados en esta localidad, y que mayormente tienen que ver con la incapacidad que tienen las autoridades de los tres órdenes de gobierno para restaurar rápidamente el estado de derecho haciendo cumplir las leyes, y remitiendo a un proceso penal, cuando a si lo amerite el delito, a las personas que

obstaculicen la convivencia pacífica o peor aún priven de la vida, la propiedad o generen un daño permanente a una persona o a la sociedad en general.

**Cuarta.** Se empleo una escala de porcentajes (basado en la lógica del autor del presente trabajo) en la clasificación de los grados de gobernabilidad para mediante la escala poder identificar la problemática de gobernabilidad que existía en el municipio sujeto de estudio. Lo que arrojó como resultado, es que los indicadores de (in)gobernabilidad encendieron la luz naranja del semáforo de gobernabilidad, ya que la proliferación de anomalías llegó a una tasa de incremento a una escala de 60 a 80 por ciento.

**Quinta.** Una vez analizados los indicadores que permitirían responder la pregunta de investigación del presente trabajo -¿Existe ingobernabilidad en Ciudad Juárez?- se observa que considerando los conceptos propuestos por Antonio Camou- en el que *ingobernabilidad* sería una disolución completa de la relación de gobierno; y una *crisis de gobernabilidad* sería una situación de proliferación de anomalías- la respuesta es que ***no existe ingobernabilidad en Ciudad Juárez***, ya que como se expuso el gobierno federal junto con los dos órdenes de gobierno han dado respuesta a las demandas de la sociedad en materia de seguridad, una respuesta del gobierno por cada demanda de los ciudadanos (a excepción de los feminicidios). Sin embargo, existe una cantidad considerable de proliferación de anomalías en materia de seguridad que causa una situación de inseguridad y temor en los habitantes de esa localidad. En este sentido, se llega a la conclusión de que Ciudad Juárez pasa por una *crisis de gobernabilidad* (o lo que es lo mismo en este trabajo debido a los indicadores en materia de seguridad analizados) por una *crisis de seguridad pública*.

Con respecto a la efectividad de las respuestas del gobierno a las demandas de los ciudadanos, se observa<sup>58</sup> que el gobierno logró cumplir con la meta que se propuso de reducir los indicadores de impacto a un *100 por ciento*, con excepción del secuestro que redujo en un *60 por ciento*. En consecuencia, se concluye que la efectividad de la acción del gobierno federal con ayuda de los dos órdenes de gobierno, durante el año analizado (2011) *fue óptima*.

---

<sup>58</sup> Ver anexo IV

**Sexta.** La hipótesis de que no existe ingobernabilidad en Ciudad Juárez; empero, la situación de esta región se encuentra muy cerca de la línea que divide la ingobernabilidad de una crisis de gobernabilidad, queda confirmada. Ya que si bien la proliferación de anomalías en materia de seguridad pública evidenció un desequilibrio entre demandas de la sociedad y respuestas del gobierno (en una dinámica donde el equilibrio puntual designa una respuesta por cada demanda), sí existió una virtual relación entre gobierno y sociedad; sin embargo esta estuvo proclive a desaparecer debido a la cantidad de homicidios, delitos y violencia durante el trienio 2008, 2009 y 2010, sumada la impunidad de los casos de feminicidio.

**Séptima.** Por medio de la Política Pública “*Todos Somos Juárez*” se rescataron espacios públicos, ubicados en zonas de alta marginación, violencia, inseguridad y densidad de población (con el objetivo de reconstruir el tejido social y disminuir la violencia en esta ciudad, debido a que se considera que los espacios públicos son un elemento muy importante porque cada espacio que la ciudadanía recupera y se apropia es un espacio ganado a la criminalidad). Además, las acciones de ese mismo programa redujeron los índices de criminalidad al decrecer la tasa de homicidios diarios a casi 60 por ciento entre octubre de 2010 y abril de 2011. La percepción ciudadana sobre inseguridad ha reducido, actualmente los habitantes tienen la sensación de sentirse poco más seguros que en años anteriores; además de confiar un poco más en las corporaciones policiacas (las policías están siendo capacitadas y sometidas a pruebas de control de confianza para reducir el riesgo de que sean cómplices de la delincuencia). En ese sentido, es que se concluye que la Política Pública consideró la prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales en Ciudad Juárez; así como el fomento en la sociedad juarense de valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas; y acciones correctivas, para la procuración de justicia. De ese modo, el gobierno se hace presente donde estaba ausente o rebasado por la delincuencia, y perdió autoridad con instituciones poco sólidas y confiables.

Los casos de feminicidios en el “*Campo Algodonero*” es el botón de muestra de un Estado al que no le preocupan los Derechos Humanos de la sociedad civil, debido a que como consecuencia de los actos y omisiones de los funcionarios del Estado en el sector de la justicia, se violaron los derechos de las víctimas y de sus familiares, en contravención de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado mexicano. Se considera que el Estado es igualmente

responsable cuando no previene y/o responde o castiga los abusos de violaciones a los Derechos Humanos. En ese sentido, es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que México violó los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de las víctimas, en relación con la obligación general de garantía, incumpliendo con su deber de investigar y de adoptar disposiciones de derecho interno, así como sus derechos de acceso a la justicia; por esos motivos se sentencia al Estado Mexicano a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, además de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones cometidas (en conformidad con la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos). En tanto, la Comisión Interamericana de derechos Humanos intervino para regular la acción del Estado en materia de Derechos Humanos haciendo recomendaciones específicas como la necesidad de realizar medidas básicas de investigación; garantizar la colaboración interdisciplinaria e interinstitucional; adoptar eficaces medidas de seguridad pública, reforzar la administración de justicia y hacer efectiva la responsabilidad administrativa y, en la medida que se justificara, penal, por los actos y omisiones denunciados. Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que los gobiernos tienen el deber ético y la obligación de evitar el empleo de la violencia en todas sus formas, así como actuar con la necesaria diligencia para prevenir, investigar, y castigar los actos de violencia, además de facilitar a las víctimas una reparación equitativa y eficaz. Recuerda que la seguridad pública y la procuración de justicia son dos valores jurídicos en un estado de derecho. Al mismo tiempo denunció actos de hostilidad y amenazas contra defensores de derechos humanos, familiares de víctimas que pedían el esclarecimiento de los hechos, y periodistas que daban cuenta de los delitos y de la búsqueda de justicia.

Si bien es cierto que las autoridades mexicanas han fallado en cuatro áreas del derecho internacional (la investigación de los crímenes, la sanción de los responsables, la reparación de las víctimas y la prevención de los crímenes) y que la mayoría de los casos continúan impunes; las respuestas del Estado mexicano han demostrado voluntad política para atender las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales: reconoció públicamente la grave ola de violencia contra la mujer y las fallas en las que incurrió el gobierno, designó un comisionado para coordinar la participación del gobierno federal en la investigación y solución de los casos de las mujeres asesinadas, se creó la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, el gobierno federal autorizó 25 millones de pesos para la constitución de un fideicomiso para administrar un fondo

de apoyo económico a familiares de víctimas de homicidios en esa localidad, se integró al compromiso de corresponsabilidad a las empresas, en algunas se dieron talleres para que los empleados tengan conciencia de la violencia de género, se inauguró el monumento en memoria de las víctimas del feminicidio (*Memorial de las Mujeres Víctimas de la Violencia*), se creó la base de datos con información personal de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional. Aunque ha habido importantes avances, las respuestas del Estado frente a los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez son significativas pero insuficientes porque como se ha mencionado la mayoría de los casos permanecen impunes.

## Fuentes consultadas

### Bibliografía

Aguayo Quezada, Sergio (2010) “El piadoso olvido: el pan y los derechos humanos”. *Los grandes problemas de México*. México, D.F: Colegio de México.

Álvarez, Rosa (2008) *La memoria de las olvidadas: las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Bailey, John (2011) *Crimen organizado y gobernabilidad democrática: México y la franja fronteriza*. México: Grijalbo.

Benítez Manaut, Raúl (2010) “Crimen organizado, seguridad nacional y geopolítica”. *Seguridad ciudadana, conflictos y orden público*. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.

Burbano, Felipe (1997) *Gobernabilidad y Consolidación Democrática Ecuador*: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Camou, Antonio (1991) “Gobernabilidad y Democracia”. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. México: Instituto Federal Electoral.

Crespo, José Antonio (2008) “Estado y naturaleza humana”. *Para entender el Estado México*: Instituto Federal Electoral.

Córdova, Arnaldo (1995) *La Formación del Poder Político en México*, México: Era.

Dahl, Roberto (1956) *Un Prefacio a la Teoría Democrática*. Estados Unidos: Universidad de Chicago.

Díaz, Elías (2004) “Teoría del Estado México” *Filosofía II*: Trotta.

Echebarría, Koldo (2004) *Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración. Madrid, España: Universidad Autónoma de Madrid.



- Fernández, Marcos (2006) *La ciudad de las muertas* México: Grijalbo.
- Faux, Jeff (2008) “Un Imperio Bipartidista”. *La Guerra Global de Clases*. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Heredia, Vargas Raimundo (2002) *Gobernabilidad: una aproximación teórica*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. México.
- Hobbes, Thomas (1989) *Leviatán*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Jusidman, Clara (2004) “La Realidad Social de Ciudad Juárez”. *Análisis Social Tomo I Ciudad Juárez*, Chihuahua, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Linz, Juan (1990) *La quiebra de las democracias* México: Alianza.
- Locke, John (1990) *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, México: Alianza.
- Medina, Alegría Sara (2004) *Manual metodológico para la investigación criminalística de Ciudad Juárez* México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- Monárrez, Frago Julia E. (2010) *Violencia contra las mujeres e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Nelson, Arteaga (2006) *En busca de la legitimidad: violencia y populismo punitivo en México 1990-2000* México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- O Donell, Guillermo (1996) *La Democracia en América Latina* México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pasquino, Gianfranco (1988) “Gobernabilidad”. *Diccionario de política* México: Siglo XXI.
- Payan, Antonio (2004) *Gobernabilidad o Ingobernabilidad en la Región Paso del Norte*. Colección paso del norte. México: C.P.N.
- Pérez, Martha Estela (2006) *Interpretaciones Locales sobre la Violencia en contra de las Mujeres en Ciudad Juárez*. Revista de estudios de género. La Ventana, Vol. II, Núm. 15, julio-, pp. 195-23 Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.

Posadas, Ruslan (2010) “Gobernabilidad (diezmada)”. *Realidades líquidas, conceptos zombies: el léxico de la política en la globalización México*: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Ronquillo, Víctor (2010) *Las muertas de Juárez. Crónica de los crímenes más despiadados e impunes de México*. México: Planeta.

Valdez, Zepeda Andrés (2011) *Criminalidad, inseguridad pública y comportamiento de los electores: un análisis del proceso electoral estatal 2010 en Ciudad Juárez, Chihuahua* Estudios Fronterizos, vol. 12, núm. 23, enero-junio, pp. 49-78. Mexicali, México: Universidad Autónoma de Baja California.

Weber, Max (2008) *El político y el científico México*: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

### Hemerografía

Flores, Olea Víctor (2010, 5 de febrero). *Más de 18 mil ejecuciones en lo que va del sexenio, revelan cifras oficiales*. LA JORNADA, 11.

Hernández, Arturo (2010, 16 de febrero). *El diablo en Ciudad Juárez*. MILENIO, 10.

McAlister, Alfred (1998). *La Violencia Juvenil en las Américas* Estudios Innovadores de Investigación, Diagnóstico y Prevención Washington, Estados Unidos: Publicaciones OPS/OMS.

Rodríguez Balderas, Arturo (2010, 22 de febrero) *Sin un estado de derecho Juárez*: Napolitano. LA JORNADA, 9.

### Mesografía

Amnistía Internacional (2010) Recuperado de <http://www.amnistia.org.mx/>

CESOP (2005) “Indicadores de gobernabilidad y democracia en México”. *Temas de la agenda legislativa en el debate público*. Recuperado de

<http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos.htm>

El Colegio de la Frontera Norte (2010) *Todos Somos Juárez Reconstruyamos la Ciudad* Ciudad Juárez, Chihuahua, México: Colef. Recuperado de

<http://www.cencos.org/documentos/informejuarez.pdf>

Exeni, José Luis (2005) *¿A quién le preocupa la ingobernabilidad?* (Tesis de Maestría, Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales) México. Recuperado de

[http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/exeni\\_jlres.pdf](http://conocimientoabierto.flacso.edu.mx/medios/tesis/exeni_jlres.pdf)

Fernández Pereira, Juan Pablo (2005) *Seguridad Humana* (Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona). Recuperado de

[www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=6437](http://www.iidh.ed.cr/multic/WebServices/Files.ashx?fileID=6437)

Instituto Social y Político de la Mujer (2012) Recuperado de

[http://www.ispm.org.ar/violencia\\_mujer.html](http://www.ispm.org.ar/violencia_mujer.html)

Méndez, José Luis (2010) *Los grandes problemas de México*. México: El Colegio de México.

Recuperado de <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf>

Mesa de seguridad (2011) *Indicadores de seguridad*

Recuperado de <http://www.mesadeseguridad.org/>

Naufel Pérez, Juan Manuel (2003) *Historia de la gobernabilidad*. Recuperado de

<http://www.monografias.com/Politica/index.shtm>

Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, Chihuahua, México (2011) *Estadísticas*.

Recuperado de <http://observatoriodejuarez.org/dnn/Estadisticas/Homicidios.aspx>

Ríos, Viridiana (2011) *Drug Violence in México* California, Estados Unidos: University of San Diego. Recuperado de

<http://justiceinmexico.files.wordpress.com/2012/03/2012-tbi-drugviolence.pdf>

SEGOB (2010) Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México Recuperado de

[http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Enciclopedia](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Enciclopedia)

Wikipedia Enciclopedia (2012). Recuperado de

<http://es.wikipedia.org/wiki/Secuestro>

InfoLatina (2012). Recuperado de

[http://www.securities.com/search/search.html?pc=MX&sv=CORP&profile=1&query\\_entry=corporate&keyword=ciudad+juarez&langs=es](http://www.securities.com/search/search.html?pc=MX&sv=CORP&profile=1&query_entry=corporate&keyword=ciudad+juarez&langs=es)

Kunz, Marco (2008) *Feminicidio: Los Asesinatos de Mujeres de Ciudad Juárez*. Revista de Crítica y Teoría Literarias N° 11. Recuperado de [www.connotas.uson.mx/.../index.pdf](http://www.connotas.uson.mx/.../index.pdf)

Prats i Catala, Joan (2001) *Marco conceptual y analítico* Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Revista Instituciones y Desarrollo N° 10. Recuperado de [www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf](http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf)

Sánchez, Martín Eva (2007) *Migración y Maquila en Ciudad Juárez*. Revista de Estudios de la violencia N° 2, abril-junio. Recuperado de [http://artecontraviolenciadegenero.org/?wpfb\\_dl=1](http://artecontraviolenciadegenero.org/?wpfb_dl=1)

### Constitución, leyes y programas en mesografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013) *Título Primero y Segundo*. Recuperado de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf)

Gobierno del Estado de Chihuahua (2011) *Plan Municipal de Desarrollo 2010-2013 del Municipio de Juárez, Chihuahua*. Recuperado de <http://www.municipiochihuahua.gob.mx/descargas/PMD%20Chihuahua%202010-2013.pdf>

Gobierno Federal (2010) *Estrategia Todos Somos Juárez*. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/2012/02/todos-somos-juarez>

Gobierno Municipal Ciudad Juárez (2012) *Programa de verificación de emisiones vehiculares 2011-2013*. Recuperado de

<http://www.juarez.gob.mx/transparencia/leyes%20y%20reglamentos/3.1%20Leyes%20y%20Reglamentos/Pgr-ver-vehicular.pdf>

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2012) *Titulo primero.*

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

Sistema Nacional de Seguridad Pública (2011) Estadística del Estado de Fuerza para establecer el porcentaje de Policías Municipales. Recuperado de

[http://www.Analisis\\_Estado\\_de\\_Fuerza\\_21092011.pdf](http://www.Analisis_Estado_de_Fuerza_21092011.pdf)

## ANEXO I

### “Leyes de la Naturaleza”

En el capítulo XV del *Leviatán* Hobbes expone un total de 19 Leyes de la Naturaleza, que son:

- 1) Cada hombre debe procurar la paz hasta donde tenga esperanza de lograrla; y cuando no puede conseguirla, entonces puede buscar y usar todas las ventajas y ayudas de la guerra.
- 2) Un hombre debe estar deseoso, cuando otros lo están también, y a fin de conseguir la paz y la defensa personal hasta donde le parezca necesario, de no hacer uso de su derecho a todo, y de contentarse con tanta libertad en su relación con los otros hombres, como la que él permitiría a los otros en su trato con él.
- 3) Los hombres deben cumplir los convenios que han hecho.
- 4) que un hombre que recibe gratuitamente un beneficio de otro, debe hacer lo posible para que quien le ha otorgado esa gracia no tenga motivo razonable para arrepentirse de su buena voluntad.
- 5) Cada hombre debe esforzarse por acomodarse a los demás.
- 6) Una vez garantizada su seguridad en el tiempo futuro, un hombre debe perdonar las ofensas pasadas de aquellos que arrepintiéndose de ellas, desean el perdón.
- 7) En los actos de venganza, los hombres no deben mirar la magnitud del mal pasado, sino la magnitud del bien que se seguirá.
- 8) Ningún hombre debe declarar odio o desprecio por otro, ni de obra ni de palabra, ni mediante expresiones o gestos.
- 9) Cada hombre debe reconocer a su prójimo como a su igual por naturaleza.

10) Al entrar en un estado de paz, ningún hombre debe exigir para sí ningún derecho que de buena gana no acepte ver también reservado para todos los demás.

11) Si a un hombre se le confía la misión de juzgar en un litigio entre dos hombres ha de tratar a ambos equitativamente.

12) Aquellas cosas que no pueden dividirse, deben ser disfrutadas en común, si ello es posible; y si la cantidad de la cosa en cuestión lo permite, sin restricción; si no, de una manera proporcional entre todos los que tienen derecho a ella.

13) Todo el derecho, o, si se hace que este pertenezca alternativamente, la primera posesión del mismo, sea algo determinado por sorteo.

14) El sorteo debe ser o arbitral o natural.

15) A todos los hombres que median en gestiones de paz, les sea concedido salvoconducto.

16) Los que están en controversia sometan su derecho al juicio de un árbitro.

17) Ningún Hombre es juez de sí mismo.

18) Nadie sea juez cuando hay en él una causa natural de parcialidad.

19) La utilización de testigos si estos son necesarios.

**Fuente:** Hobbes, 1989

## ANEXO II

### Cronología de Hechos

| Fuente y fecha     | Titulo de la nota                                      | Descripción  |
|--------------------|--|--|
| Proceso, 20-09-07. | “El exterminio”  | Veintiocho personas han sido asesinadas en este mes en centros de rehabilitación para adictos en Ciudad Juárez, atacados sistemáticamente desde hace un año, que se suman a los 600 ejecutados en lo que va del 2009. La guerra entre los carteles por el control de la plaza ha convertido esta Ciudad en un campo de exterminio.   |
| Proceso, 25-02-08  | “El cártel de Juárez, más fuerte que nunca”            | <p>El presidente Felipe Calderón se ufana frívolamente de su lucha contra el narcotráfico, al grado de compararla con un partido de futbol en el que su gobierno le está metiendo "muchos goles" a los cárteles de la droga. Pero no todos son tan optimistas. La agencia antinarcóticos de Estados Unidos, la DEA, tiene una opinión distinta...</p> <p>John Riley, jefe de la división de esta agencia en El Paso, Texas, asegura que el cártel de Juárez –sólo un ejemplo– se encuentra "más sólido y fuerte que nunca".</p>  |
| Proceso, 07-07-08  | “El inframundo”  | <p>En Ciudad Juárez, cuya fama arrastra feminicidios, ejecuciones y guerra entre narcotraficantes, un viaje al infierno en la tierra está a la mano de cualquiera... Son cientos, miles de picaderos de heroína, en donde seres que apenas llevan nombre, mujeres que ya no sueñan, jóvenes que viven para la droga y se drogan para "vivir", capaces aun de matar por ella, deambulan como autómatas en medio de la podredumbre y el olvido oficial. La reportera y el fotógrafo de Proceso se internaron en este inframundo, y en este reporte especial lo muestran tal como es: descarnado, enfermo, delirante...</p> <p>A Eduardo lo inunda un inesperado ataque de pudor. Siempre indiferente a las miradas, ahora le incomoda la promiscuidad del sitio. Por ello gira su harapienta figura hasta darle la espalda a sus compañeros. Sus ojos navegan en el extravío, su respiración se agita...</p> |
| Proceso, 18-01-09. | “Ciudad Juárez vivir y morir en la capital del crimen” | Esta ciudad fronteriza que alberga un millón 300 mil habitantes llegados del todo país, atraídos por el trabajo en la maquila. Con mil 607 homicidios contabilizados solo en 2008, esta ciudad se convirtió en la capital nacional de los asesinatos, la más violenta del continente y la principal conductora de enfermos por miedo.  |
| Proceso, 22-02-09. | “México como   | La situación que México en estos momentos es   |



|                    |                                  |  |
|--------------------|----------------------------------|--|
|                    | Colombia en los 80”              | similar a la que se vivió en Colombia a principios de la década de los ochentas. Hay demasiada violencia; allí la situación empeorara poco antes de que se resuelva el problema. Incluso la DEA podría aceptar acuerdos con narcotraficantes mexicanos, similares a los que pacto en Colombia para facilitar que los capos se entreguen.   |
| Proceso, 8-03-09.  | “La toma de Ciudad Juárez”       | A tal grado llega el estado de terror en la Ciudad más violenta del país que, la esperanza ahí ya no tiene cabida. Si acaso, una fugaz sensación –producida por débiles indicadores de que la violencia baja-genera espejismos, que son la contracara de la frustración. Los habitantes de Ciudad Juárez consideran que la intervención del Ejército es necesaria para enfrentar los poderosos carteles que se adueñan de la plaza.  |
| Proceso, 15-03-09. | “La frontera del miedo”          | La pobreza sigue siendo motivo de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos. Pero en los límites de Chihuahua y Texas ese factor ya es solo una consecuencia de otra causa, la principal: el miedo a morir por los enfrentamientos de bandas o de estas con el ejército. Se advierte el surgimiento de un sector social de refugiados que está pidiendo asilo político con el argumento de que México está en guerra.   |
| Proceso, 29-03-09. | “150 minutos de sangre y muerte” | Que ocurrió exactamente en el interior del centro de readaptación social de Ciudad Juárez que fue lo que provoco que en ese penal se desatara una matanza como la perpetrada. Los disturbios fueron monitoreados en video, pero las autoridades estatales nada hicieron para impedir la masacre de 21 internos. Fuerzas policiales y militares tardaron tres horas en intervenir.  |
| Proceso, 12-07-09. | “Condena internacional”          | Ya desborda las fronteras la exigencia de poner límites al fuero castrense en México para que la violaciones a derechos humanos cometidas por militares no sean juzgadas como actos de servicio. La preocupación externada por el gobierno de Estados Unidos se suman los cuestionamientos sobre esos abusos en foros internacionales y un impactante reportaje de <i>The Washington Post</i> acerca de las torturas y desapariciones atribuidas al ejército mexicano en el marco de la guerra librada por el presidente calderón contra el narcotráfico |
| Proceso, 16-08-09. | “El Estado rebasado”             | Paramilitares, grupos de autodefensa, guardias privadas y comunidades armadas surge un por todo el país ante una ola de violencia criminal inédita que ha puesto a México al borde de una explosión social. Eses es el resultado de la fallida estrategia de seguridad pública de la administración de Felipe calderón. Lo peor es que el ejército ocupa cada vez más espacios de poder con una consecuencia inevitable: más violencia. El Estado esta rebasado, concluye  |

|                     |                                |  |
|---------------------|--------------------------------|--|
|                     |                                | el doctor Arturo Alvarado, de El Colegio de México, coordinador de una amplia investigación sobre la violencia.  |
| Proceso, 1-08-09.   | “Misericordia en la frontera”  | Un ejército de hambrientos ambulantes mendigan en las calles de Ciudad Juárez en busca de alimentos, o en las guarderías, los refugios y los servicios asistenciales religiosos que ya están saturados de gente desesperada, sin oportunidad de conseguir un trabajo de lo que sea. El alcalde Reyes Ferriz dice que no es para tanto, pero la realidad lo contradice. Para sobrevivir, muchos se inventan infructuosos o tratan de vender lo que pueden... hasta el cuerpo; otros se niegan a robar, y a los más jóvenes no falta el que les dice: “pongase a vender droga, y se aliviana”.   |
| Proceso, 25-10-09.  | “el narco: la guerra fallida”  | El sustento de la guerra fue: la violencia del narcotráfico, el alto consumo de drogas en México, la demanda estadounidense, el tráfico de ramas proveniente de este país o la penetración del narcotráfico en las esferas políticas mexicanas.  |
| Proceso, 29-11-09.  | “Botín de guerra”              | En amplias zonas del norte del país, en particular aquellas donde el narcotráfico domina, las mujeres son víctimas de una violencia creciente brutal. Secuestros, desapariciones, violaciones, asesinatos, son cosas de todos los días, saldo inevitable de una guerra en las que las mujeres, como en los viejos tiempos revolucionarios, son una especie de botín para uno u otro bando. ni el ejecutivo federal ni los gobiernos de chihuahua, Coahuila y Durango han demostrado tener en sus prioridades.  |
| Proceso, 13-12-09.  | “Parte de guerra un desastre”  | Cuando Felipe Calderón lanzo los primeros operativos militarizados contra el narcotráfico, parecía exagerado que utilizara la palabra “guerra”. Ahora, casi tres años y miles de muertos después, vastas zonas del país se convulsionan en una verdadera guerra intestina. Y como en todo conflicto armado, la sociedad paga su tributo de sangre los combatientes, como en nuevo león, ove disminuidos sus derechos, como en Ciudad Juárez  |
| Proceso, 7-02-2010. | “Ciudad Juárez: olor a sangre” | Según el diagnóstico incidencia delictiva de Ciudad Juárez, marcado como confidencial por la dirección de política criminal y estadística de la secretaría de seguridad pública de chihuahua, todo el centro y las principales avenidas de Ciudad Juárez prácticamente están en manos de la delincuencia: hubo 479 robos con violencia a locales comerciales, 155 robos sin violencia a establecimientos, 23 asaltos violentos a casa habitación, otros 225 sin violencia, 1682 robos de autos.... <i>El diario de Juárez</i> dio a conocer que el gobierno de estados unidos había señalado que esta ciudad permanece bajo una amenaza crítica debido a la violencia derivada de la lucha contra el narcotráfico. |

|                             |  |   |
|-----------------------------|--|---|
| <p>Proceso,16-03-2010</p>   | <p>“La narco-política, una realidad”</p> | <p>El exdirigente nacional del PAN Manuel Espino expone en esta entrevista los riesgos que enfrenta Ciudad Juárez por la complicidad de algunos políticos con el narco, intenta desmentir los triunfalistas partes de guerra del gobierno y deplora la actitud intolerante de Felipe Calderón ante la crítica. Además, narra desde qué punto de vista escribió su libro más reciente, <i>La guerra injusta de Ciudad Juárez</i>.</p> <p>En Ciudad Juárez, el presidente Felipe Calderón fracasó en su intento de combatir al crimen organizado, afirma el panista Manuel Espino, presidente de la Organización Demócrata Cristiana de América, ODCA.</p> <p>“La estrategia implementada por el presidente Felipe Calderón en la guerra contra el narcotráfico parece más el reflejo de un plan de “complicidad”, una especie de ‘pitazo’ disimulado para alertar a los criminales. A los delincuentes se les ayuda a actualizar su inventario estratégico y se les da la señal para reestructurar sus organizaciones. Se les alerta para tomar ventaja”, señala.</p> <p>Para él, hay transparencia en donde debiera existir la reserva de información y acciones discretas. En la guerra emprendida contra el crimen organizado, dice, se da a conocer la estrategia empleada en los operativos, el monto de lo incautado, a qué celda se lleva a un detenido y hasta el armamento que se utilizó; información que el gobierno no debe difundir porque sólo sirve a los criminales.</p> |
| <p>Proceso, 7-06 – 2010</p> | <p>“Diagnóstico: un Estado débil”</p>    | <p>Al concluir su misión como representante en México de la Oacnudh, Alberto Brunori hizo un balance de su estancia en el país, donde, dice, encontró impunidad generalizada porque las procuradurías de justicia son “cuellos de botella”, regiones en las que el Estado es débil, defensores de derechos humanos y periodistas desprotegidos, y una sociedad civil que se está fortaleciendo.</p> <p>Tras año y medio al frente de esa oficina de la ONU en el país, el politólogo italiano comparte con Proceso sus observaciones sobre la situación mexicana:</p> <p>“Pensaba encontrar un Estado fuerte, donde la institución ha estado presente, y me sorprendió mucho descubrir cómo algunas entidades federativas tienen situaciones muy diferentes a las que uno se puede imaginar de México en su conjunto, como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Chihuahua. Es decir, estados donde hay una conflictividad elevada y con problemas en las entidades federativas, más que en el nivel federal”</p> <p>En sus viajes por México se entrevistó con víctimas de violaciones a sus derechos humanos: “Veo en común la impunidad, como en los casos de Acteal, Creel y de los defensores de Guerrero. La impunidad es transversal: veo en</p>  |

|                           |                                      |  |
|---------------------------|--------------------------------------|--|
|                           |                                      | <p>todos frustración y que no siempre encuentran respuesta en las autoridades, particularmente en las de procuración de justicia. Se ve como que las puertas se cerraran y eso hace que las familias se la pasen dando vueltas. Los familiares entran a este vals entre autoridades federales y estatales de procuración de justicia, van de un lado a otro porque no se sabe nunca de quién es la competencia y eso contribuye a la impunidad. Al final te cansas, pierdes la esperanza de conseguir justicia”.</p> <p>El politólogo considera que la reforma al sistema penal en sí misma no garantiza que se acabe con la impunidad, si se mantienen la corrupción y las complicidades: “Puedes cambiar mil veces el sistema penal, pero no termina con la impunidad y eso es lo que a mí me asusta”.</p>   |
| <p>Proceso,26-10-2010</p> | <p>“De cómo se perdió Chihuahua”</p> | <p>Antes del secuestro que sufrió su hermano el jueves 21, la exprocuradora general de Justicia de Chihuahua, Patricia González, ofreció a este semanario su versión sobre lo que falló en el Operativo Conjunto Chihuahua. Aunque no admite que haya sido un fracaso total, dice que "está agotado" y critica el "error" de sacar al Ejército de Ciudad Juárez. Ahora, advierte, si no se sanean todas las corporaciones policiacas -sobre todo la de Ciudad Juárez y las federales-, nada reducirá la violencia homicida de los cárteles.</p> <p>En Chihuahua las estructuras del crimen organizado permanecen prácticamente intocadas. En dos años y medio de guerra, aparte de la sobrevivencia del cártel de Juárez, se consolidó ahí el de Sinaloa, y ni siquiera pudo disminuirse la violencia en Ciudad Juárez. Tal es el desalentador balance de Patricia González Rodríguez, procuradora de Justicia del estado durante la administración de José Reyes Baeza, que concluyó el lunes 4 de octubre.</p> <p>En entrevista, atribuye esa situación al “error” de cambiar drásticamente la estrategia del Operativo Conjunto Chihuahua (OCCH) en marzo pasado y a la “infiltración” del narco en las policías de los tres niveles de gobierno.</p> |

Fuente: InfoLatina, 2012

## ANEXO III

### **“El Estado Mexicano frente al caso *Campo Algodonero*. Ciudad Juárez, Chihuahua”**

Al cumplirse 10 años de que fueron localizados los cuerpos de ocho mujeres en el lote conocido como “Campo Algodonero”, y en medio de reclamos y abucheos de familiares de las víctimas se inauguró el monumento memorial que ordenó la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH).

El subsecretario de Gobernación, Felipe Zamora, pidió perdón por esos crímenes y reconoció la responsabilidad del Estado mexicano por omisiones que derivaron en violaciones a los derechos de las víctimas. “Por el incumplimiento a investigar y garantizar el derecho a las víctimas, por violentar su acceso a la justicia y protección, el Estado reconoce su responsabilidad”.

La intervención del funcionario, así como la de Graciela Ortiz, secretaria de Gobierno de Chihuahua, y la de Héctor Arcelús, secretario del municipio, fueron interrumpidas por los gritos de familiares de mujeres asesinadas y desaparecidas que reclamaban justicia.

Los deudos los llamaron mentirosos y corearon consignas de “ni una más” o “vivas se las llevaron, vivas las queremos”, y a pesar de todo los funcionarios siguieron con los discursos que traían preparados.

Los familiares de las víctimas cuyos nombres quedaron inscritos en el memorial no acudieron, por considerar que el Estado mexicano ha incumplido con la sentencia internacional, incluido el monumento que deben erigir y que sólo fue presentado de manera parcial.

Ante la ausencia del presidente Felipe Calderón Hinojosa o del secretario de Gobernación, Francisco Blake Mora, para pedir perdón, señalaron que “ni en eso le dieron importancia a este acto”.

Antes de iniciar su discurso para reconocer la responsabilidad del Estado, como ordenó el fallo de la CIDH, Felipe Zamora solicitó un minuto de silencio por las víctimas de *feminicidio* y desaparecidas.

El funcionario dijo que desde el inicio de la indagatoria del caso del campo algodnero, hubo negligencia, ya que no recabaron las pruebas suficientes y eso retrasó la indagatoria.

No se cuenta con la identidad de los responsables, además de que los deudos no fueron informados de las indagatorias, dijo.

Reconoció que las autoridades de los tres órdenes violaron los derechos humanos, ya que incumplieron con la responsabilidad de proteger a las víctimas y familiares, los cuales sufrieron acoso.

Por su parte, la Red Ciudadana por la No Violencia y Dignidad Humana, en la que participan las familias de Claudia Ivette, Laura Berenice y Esmeralda, por cuyas muertes fue condenado el Estado mexicano en la CIDH, dio a conocer que no acudió a la develación del memorial levantado en el campo algodnero.

La decisión fue por la negativa a incorporar los nombres de todas las víctimas desde 1993 y cuando menos hasta el año 2006, como ordenó el tribunal internacional en su sentencia del 10 de diciembre de 2009.

En un documento difundido por el Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer AC, Red Ciudadana de No Violencia y Dignidad Humana, y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, afirman que “los artículos 16 y 17 de esta resolución establecen que el Estado mexicano deberá hacer un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional, en honor a la memoria de Laura Berenice Ramos Monárrez, Esmeralda Herrera Monreal y Claudia Ivette González, el cual debe realizarse en la misma ceremonia que se debe el monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez.”

En virtud de que el resolutivo 17 de la sentencia –agrega el texto– precisa que el monumento es “en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez” y no únicamente para las víctimas del caso, existe un acuerdo suscrito entre el

subsecretario de de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, las familias y sus representantes para diseñar un mecanismo que incorpore los nombres de todas las víctimas desde 1993 hasta 2006.

Sin embargo, denuncian, “el subsecretario de Gobernación, Felipe Zamora, ha ignorado dicho acuerdo y se ha negado a que los nombres de todas las víctimas de *feminicidio* en Ciudad Juárez sean incluidas en el memorial, a pesar de que las organizaciones representantes de las familias han proporcionado la información e iniciado un proceso de consulta con las familias de las víctimas”.

El pronunciamiento señala por otra parte que, “a pesar de las manifestaciones reiteradas del presidente Felipe Calderón y del secretario de Gobernación, Francisco Blake, de que se cumplirá la sentencia del campo algodonerero, en los hechos no hay ningún esfuerzo por ejecutar el mandato de la CIDH a cabalidad y las diversas acciones que han hecho públicas no acatan integralmente la resolución, sino simulan su cumplimiento”.

Hasta la fecha, de los 13 resolutivos dictados por el tribunal internacional, “el Estado mexicano únicamente ha dado cumplimiento a uno de ellos.”

Recordaron que Esmeralda Herrera Monreal, de 15 años de edad; Laura Berenice Ramos Monárrez, de 17, y Claudia Ivette González, de 19, fueron reportadas en fechas distintas por sus madres como desaparecidas, pero las autoridades nunca hicieron algún esfuerzo por localizarlas. Sus cuerpos sin vida, junto con los de otras cinco jóvenes, fueron localizados en un lote conocido como campo algodonerero, los días 6 y 7 de noviembre de 2001.

Ante la negligencia de las autoridades, las señoras Irma Monreal, Benita Monárrez y Josefina González, madres de las tres jóvenes (junto con una suscrita por más de 5 mil personas) decidieron acudir ante la CIDH y, después de ocho años de litigio, el día 10 de diciembre de 2009 fue notificada la sentencia contra el Estado mexicano.

**Fuente:** InfoLatina,2012

## ANEXO IV

### Tabla de indicadores

| Núm | Indicador de impacto        | Inicio de año (Dic'10) | Fin de año (Dic'11) | % objetivo | ene-11 | feb-11 | mar-11 | abr-11 | may-11 | jun-11 | jul-11 | ago-11 | sep-11 | oct-11 | nov-11 | dic-11 | Total | Prom. |       |    |
|-----|-----------------------------|------------------------|---------------------|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|----|
| 1   | Homicidios                  | 50                     | 50                  | Actual     | 269    | 268    | 173    | 166    | 144    | 156    | 217    | 114    | 143    | 140    | 100    | 125    | 2,015 | 168   |       |    |
|     |                             |                        |                     | Meta       | 50     | 50     | 50     | 50     | 50     | 50     | 50     | 50     | 50     | 50     | 50     | 50     | 50    | 50    | 600   | 50 |
|     |                             |                        |                     | %          | 18.6   | 18.7   | 28.9   | 30.1   | 34.7   | 32.1   | 23.0   | 43.90  | 35.0   | 35.7   | 50.0   | 40.0   | 29.8  | 29.8  |       |    |
| 2   | Robo de autos con violencia | 90                     | 90                  | Actual     | 540    | 507    | 536    | 464    | 465    | 347    | 301    | 235    | 221    | 219    | 212    | 239    | 4,286 | 357   |       |    |
|     |                             |                        |                     | Meta       | 90     | 90     | 90     | 90     | 90     | 90     | 90     | 90     | 90     | 90     | 90     | 90     | 90    | 90    | 1,080 | 90 |
|     |                             |                        |                     | %          | 16.7   | 17.8   | 16.8   | 19.4   | 19.4   | 25.9   | 29.9   | 38.3   | 40.7   | 41.1   | 42.5   | 37.7   | 25.2  | 25.2  |       |    |
| 3   | Secuestro                   | 5                      | 0                   | Actual     | 3      | 10     | 14     | 11     | 5      | 7      | 6      | 1      | 3      | 7      | 0      | 0      | 67    | 6     |       |    |
|     |                             |                        |                     | Meta       | 5      | 5      | 4      | 4      | 3      | 3      | 2      | 2      | 1      | 1      | 0      | 0      | 31    | 3     |       |    |
|     |                             |                        |                     | %          | 100    | 47.5   | 30.6   | 34.6   | 66.6   | 40.8   | 39.6   | 100    | 47.5   | 13.6   | 100    | 100    | 46.8  | 46.8  |       |    |
| 4   | Cobro de piso               | 1                      | 1                   | Actual     | 10     | 5      | 10     | 9      | 19     | 15     | 17     | 4      | 7      | 2      | 5      | 7      | 110   | 9     |       |    |
|     |                             |                        |                     | Meta       | 1      | 1      | 1      | 1      | 1      | 1      | 1      | 1      | 1      | 1      | 1      | 1      | 1     | 14    | 1     |    |
|     |                             |                        |                     | %          | 11.7   | 23.3   | 11.7   | 13     | 6.1    | 7.8    | 6.9    | 29.2   | 16.7   | 58.3   | 23.3   | 16.7   | 12.7  | 12.7  |       |    |

**Fuente:** Mesa de seguridad