



**PROGRAMA DE ACCIONES DE COLABORACIÓN  
DEL GOBIERNO FEDERAL PARA PREVENIR Y  
COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA MUJERES EN  
CIUDAD JUAREZ, CHIHUAHUA**

---

---

## PRESENTACIÓN

Los homicidios y desapariciones de mujeres en Cd. Juárez, Chihuahua, que se prolongan desde el año 1993 a la fecha, han agraviado a nuestro país, han afectado la credibilidad de sus instituciones y, sobre todo, constituyen una flagrante violación a los derechos humanos y una grave situación de injusticia, a la que debe responderse con toda la fuerza del Estado de Derecho y con la necesaria coordinación por parte de todas las autoridades corresponsables.

El Gobierno del Presidente Vicente Fox, desde el inicio de su administración, asumió su responsabilidad de colaborar con las autoridades estatal de Chihuahua y municipal de Juárez para solucionar los hechos de violencia contra mujeres en esa ciudad.<sup>1</sup>

Sin embargo, dada la complejidad y origen multifactorial de este grave problema social, era preciso lograr una plena coordinación entre todas las autoridades federales con miras a desarrollar una política de apoyo integral y eficaz a las autoridades locales.

En este ánimo, el pasado 22 de julio en esa ciudad fronteriza se anunció el arranque del Programa de Acciones del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres en Cd. Juárez. Este programa fue diseñado no sólo para combatir los graves efectos de este problema, sino también para atender sus múltiples causas vinculadas a la descomposición del tejido social en esa ciudad, que ha encontrado su manifestación más lamentable en la violencia de género. En él se incorporaron las recomendaciones de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos competentes como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Es preciso señalar que este programa se estructura en torno a tres principios fundamentales: (a) coordinación, (b) participación social y (c) la transparencia. En este

---

<sup>1</sup> Por citar algunos ejemplos se puede señalar que desde el 2001 el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) instaló mesas técnico-jurídicas en Ciudad Juárez, con la participación de representantes de la sociedad civil organizada, así como de autoridades federales y locales. Además, se logró a través de una labor conjunta con el Gobierno del Estado la creación del Instituto Chihuahuense de la Mujer; se designó a un grupo de trabajo intersecretarial para la atención del caso; la Procuraduría General de la República (PGR) brindó su apoyo técnico-jurídico y técnico-científico a la procuraduría estatal, gestionó el apoyo del Buró Federal de Investigación de los Estados Unidos (FBI) a la Fiscalía Especial en materia de capacitación; entre otros.

sentido, este primer informe mensual que en esta oportunidad rinde el Gobierno Federal a la sociedad civil nacional e internacional, pero sobre todo a la de Ciudad Juárez, constituye un ejemplo de la aplicación de estos tres principios. Lo anterior en virtud de que contiene los principales resultados derivados de la acción coordinada de doce dependencias y entidades federales, y porque a través de este informe se da cumplimiento al compromiso de transparencia que debe observar todo gobierno democrático ante la sociedad.

A través de este informe se da cuenta de los primeros avances de este programa, los cuáles, no obstante que parten del reconocimiento de la complejidad del problema y de la clara conciencia de que el trabajo por hacer es aún largo, constituyen los primeros pasos para iniciar un proceso positivo en el que el quehacer del Gobierno unido al de la sociedad permita restituir la tranquilidad, la justicia y la confianza a la gente, y especialmente, a las mujeres de Cd. Juárez.

Las acciones de este programa se articulan sobre tres ejes estratégicos:

- a) Procuración de Justicia y prevención del delito;
- b) Promoción social;
- c) Derechos humanos de la mujer.

Conforme a este esquema a continuación se presenta el avance de algunas de las acciones que ya están en marcha a un mes del inicio de este programa.

## AVANCES DE LAS ACCIONES

### **1. Acciones en materia de procuración de justicia y prevención del delito.**

#### **1.1. Plan Integral de Seguridad Pública**

Este programa está encaminado a la prevención del delito, particularmente contra mujeres, mediante la coordinación de las policías federal, estatal y municipal. Dio inicio el pasado 22 de julio con el envío de 300 elementos y 90 patrullas de la Policía Federal Preventiva (PFP). Para su ejecución eficaz se realizó un mapeo exhaustivo de las zonas de alto riesgo en donde se ha montado un operativo permanente de vigilancia policíaca estrecha.

Es oportuno señalar que el Plan Integral de Seguridad Pública no se limita a su aspecto policíaco, toda vez que paralelamente implica la realización de diversas actividades de apoyo comunitario encaminadas a mejorar la integración social.

Como parte de este programa de trabajo coordinado por la PFP, se ha implementado un sistema de seguimiento ciudadano que asegura la eficiencia de las labores de vigilancia y asistencia, y mantiene una cercanía permanente con las inquietudes y percepciones de la comunidad.

El Plan Integral de Seguridad Pública ha permitido que en su primer mes de operación se haya registrado un descenso del 14% en el índice delictivo en Cd. Juárez. Aunado a lo anterior, es importante mencionar que la acción de la PFP no se puede medir exclusivamente en términos estadísticos, en virtud de que también se ha traducido en un beneficio tangible para las familias juarenses. Un ejemplo de ello fue la localización por parte de elementos de la Coordinación de Inteligencia de la PFP, el pasado 18 de agosto en el poblado de Mezcala de la Asunción, Jalisco, de una niña de 13 años de edad presuntamente secuestrada apenas cinco días antes.<sup>2</sup> Además, la PFP también localizó a otras dos jóvenes también reportadas como desaparecidas, en el centro de Cd. Juárez, en compañía presuntamente de sus novios.

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que de acuerdo a las primeras declaraciones de la niña (que el 19 de agosto fue trasladada hasta Cd. Juárez y entregada a sus padres por la PFP) no fue privada de su libertad y se trasladó de motu proprio hasta Jalisco.

Otro dato significativo del avance de este programa es el dato referente a la disminución del tiempo de atención a las llamadas de emergencia, que pasó de 20 a 10 minutos.

#### **1.2. Agencia de investigación mixta integrada por elementos de la PGR y PGJE.**

El 13 de agosto, en la ciudad de Chihuahua se creó oficialmente la Fiscalía Mixta para la Investigación de Homicidios de Mujeres, cuyas instalaciones se ubican en Cd. Juárez, por parte del titular de la PGR y del Procurador del Estado. Esta Fiscalía Mixta tiene por objetivo lograr la colaboración y la plena coordinación desde el inicio de las investigaciones entre ambas procuradurías para así incrementar su eficiencia y combatir la impunidad.

Para este fin, la PGR seleccionó y envió a 75 de sus elementos especializados en delitos dolosos a los que se dio cursos de capacitación adicional para este caso.

#### **1.3. Instrumentación de medidas de protección a favor de las víctimas y familiares**

Con el fin de garantizar la seguridad e integridad de las personas involucradas en las investigaciones, se realizó un proceso de valoración objetiva del riesgo en cada uno de los casos. En este proceso la opinión de las personas y organizaciones de la sociedad civil que los representan, jugó un rol central. Resultado de este proceso, la SEGOB gestionó ante la Policía Municipal y ante la PFP el otorgamiento de medidas de protección especial para cinco defensores de derechos humanos en Cd. Juárez, así como para una familiar de uno de los inculpados, quien había manifestado haber sido objeto de amenazas.

#### **1.4. Atracción de líneas de investigación**

Bajo la firme convicción de que la distribución constitucional de competencias no puede ser nunca un pretexto para la impunidad, sino la base de colaboración, de fortaleza y de unidad en pro de la justicia. La PGR ha continuado, durante el mes comprendido en este Informe, las investigaciones que son competencia directa de la Federación. En este tenor, se atienden 4 averiguaciones previas que implican 6 asuntos y se da seguimiento a una causa penal del fuero común que abarca 8 asuntos.

**1.5. Gestionar el apoyo del FBI a efecto de que brinde asistencia técnica en las Investigaciones**

Con el objeto de facilitar la asesoría especializada internacional en la investigación de los delitos, la PGR ha gestionado desde el inicio de esta administración la realización permanente de talleres de técnicas de investigación y actualización impartido por el FBI a personal de la Procuraduría estatal.

**1.6. Transparencia y respuesta oportuna a organismos internacionales sobre el avance de los casos y las acciones de gobierno para el caso**

Como se señaló con anterioridad, uno de los principios fundamentales que sustentan la intervención del Gobierno Federal en este caso es la transparencia tanto al interior como a la supervisión internacional. Siguiendo este principio, en el marco de los los 116° y 117° periodos ordinarios de sesiones de la CIDH, la PGJE se comprometió a través de la SRE a presentar periódicamente informes cuyo contenido se refiere a aquellos casos que maneja la Fiscalía Especial para la investigación de homicidios de mujeres en Ciudad Juárez. Hasta julio de 2003 se han entregado ocho informes, el próximo se entregará a finales de septiembre.

Con este mismo ánimo de transparencia, el Gobierno Federal dio todo su apoyo logístico para el arribo de los delegados, facilitó los trámites migratorios y efectuó las gestiones necesarias para asegurar la seguridad vial, para la realización del Consejo Internacional de Amnistía Internacional entre el 16 al 23 de agosto en Cocoyoc, Morelos. En este marco, Amnistía presentó en nuestro país un informe sobre este caso, mismo que el Gobierno Federal recibió con interés y que, seguramente, se habrá de constituir en un insumo útil para eficientar el combate a la violencia de género en Cd. Juárez.

## **2. Acciones de Promoción Social**

### **2.1. Mejora de las condiciones de vida en zonas urbanas marginadas (calles y transportes seguros) a través del “Programa Hábitat”.**

La SEDESOL actualmente fomenta tres áreas de acción en Cd. Juárez, a saber, el mejoramiento de condiciones urbanas, el fortalecimiento del tejido social y el apoyo a mujeres en condición de pobreza y vulnerabilidad.

Por lo que se refiere al mejoramiento de condiciones urbanas, las acciones llevadas a cabo se dirigen a realizar obras de infraestructura y equipamiento urbano que mejoren los barrios con alta concentración de pobreza en dicha Ciudad.

Para tal efecto, dentro del “Programa Hábitat”, se trabajó en implementar acciones de mejoramiento urbano en Cd. Juárez, para lo cual se sostuvieron diversas reuniones con el Gobierno Estatal a fin de concretar dicho Programa en esa Entidad. Así, se llevó a cabo la determinación de zonas y vertientes de aplicación, resultando necesario llevar a cabo dichas obras en barrios con alta pobreza y áreas de tránsito de mujeres.

El 15 de agosto se firmó el acuerdo con el Gobierno Estatal por medio del cual podrá implementarse el Programa en Cd. Juárez. Actualmente se están preparando los proyectos específicos que deberán aprobarse en los próximos 15 días para otorgar financiamiento hasta por un monto total de 21 millones de pesos.

### **2.2. Celebración de convenios con organizaciones de la sociedad civil para apoyar proyectos de generación de capital social.**

Dentro de la segunda vertiente de acción de la SEDESOL, es decir, el fortalecimiento del tejido social, se están firmando a cabo convenios con las organizaciones de la sociedad civil que fomenten proyectos de capital social en áreas tales como prevención de la violencia intrafamiliar; atención a grupos en situación de vulnerabilidad; cultura de la legalidad y combate a la corrupción; educación no formal y salud comunitaria: prevención y atención de adicciones: y promoción de la perspectiva de género.

Después de llevar a cabo diversas reuniones con organizaciones de la sociedad civil para definir los términos de la convocatoria, en lo referente al primer proyecto de la SEDESOL que se hace para una ciudad en específico, se logró definir una convocatoria conjunta entre la SEDESOL y las OSC's, para celebrar convenios que impulsaran proyectos de generación de capital social.

Una vez realizado el análisis y evaluación de los proyectos, fueron aprobados 32 proyectos dirigidos hacia la zona poniente de Cd. Juárez, en los cuales se aplicarán 32 millones de pesos, sin tomar en cuenta otros proyectos que a la fecha están siendo dictaminados.

### **2.3. Celebración de convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil para apoyar sus esfuerzos para la atención a las familias de las víctimas.**

Por lo que respecta a la tercer área de acción de SEDESOL, referente al apoyo a mujeres en condición de pobreza y vulnerabilidad, actualmente se lleva a cabo en forma conjunta con las organizaciones de la sociedad civil, la convocatoria para proyectos de mejora de calidad de vida de las familias de mujeres víctimas de violencia.

En este proyecto, participa asimismo el UNIFEM, teniendo como fecha límite para la entrega de proyectos el día 29 de agosto. Se espera llevar a cabo la entrega de los recursos entre la tercera y cuarta semanas de septiembre, monto que ascenderá hasta la cantidad de 1.5 millones de pesos

### **2.4. Cursos y foros sobre prevención de la violencia y promoción social**

#### **2.4.1 Taller sobre la Prevención Integral de la Violencia y el Delito, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad**

El 6 de agosto, en las instalaciones de la Presidencia Municipal de Ciudad Juárez, dio inicio la Jornada de Información, Orientación y Capacitación sobre las Acciones para la Prevención Integral de la Violencia y el Delito, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad.



El objetivo general de este programa es detectar en los ámbitos familiar, escolar, laboral y comunitario de Ciudad Juárez, factores de riesgo que propician conductas antisociales y delictivas, para diseñar y establecer, entre los tres niveles de gobierno y la sociedad, aquellos factores que permitan su prevención, disminución y combate; y generar una cultura de la legalidad, respeto a los derechos humanos, atención a las víctimas y prevención del delito. En este marco, se han realizado una serie de conferencias con los temas de la violencia de género, la prevención victimal, las drogas y sus efectos, cómo lograr que la ciudadanía denuncie los delitos y la promoción de la Procuraduría General de la República.

#### 2.4.2. Foros de Participación Social

Los días 14 y 15 de agosto se desarrollaron tres foros de participación social. El primero de ellos con vecinos del Fraccionamiento Rinconada de las Torres III, en el que alrededor de 150 personas integraron un comité de colaboración comunitaria para trabajar de manera con las autoridades en materia de seguridad pública y prevención del delito. Los otros dos se realizaron con estudiantes del Centro Universitario y de la Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, en la que alrededor de 300 jóvenes en total, conformaron grupos de prevención juvenil en sus centros escolares, a efectos de prevenir la violencia, el delito y las adicciones con el respaldo y la orientación de las instituciones participantes en el Curso Taller.

#### 2.4.3. Curso Taller para Formar Promotores y Multiplicadores de Prevención Integral de la Violencia, el Delito y las Adicciones, en Ciudad Juárez.

Con la participación de la sociedad civil y servidores públicos de los tres niveles de gobierno, que integran el Sistema Interinstitucional de Seguridad Pública de Ciudad Juárez durante los días 14 y 15 de agosto, se llevó a cabo este Curso Taller en las instalaciones de una empresa maquiladora. En él se abordaron temas de interés general como la prevención del delito, violencia de género y familiar, prevención victimal, centros laborales libres de adicciones, participación ciudadana y juvenil en la prevención integral, derechos humanos, atención a víctimas y servicios a la comunidad, entre otros.

Lo anterior con el propósito de que los funcionarios de las diferentes instituciones así como representantes de la sociedad civil organizada que asistieron al curso, conozcan sobre los temas, programas y servicios que prestan cada una de dichas instituciones, para que además de buscar una adecuada coordinación y suma de esfuerzos y recursos los difundan en los ámbitos familiar, escolar y comunitario de Ciudad Juárez.

En este evento, se resaltó la importancia de garantizar los derechos humanos de los detenidos en las instalaciones de la PGR, además que se instó a los invitados a formular denuncias en contra de los posibles abusos de servidores públicos.<sup>3</sup>

#### **2.5 . Incentivar la conclusión de los estudios de las madres y adolescentes embarazadas.**

Con el fin de apoyar en Cd. Juárez a las adolescentes embarazadas para la continuación de sus estudios, la SEP y el INMUJERES han destinado un monto de \$1,339,000 para el otorgamiento de 206 becas de un universo calculado de 379 mujeres.

#### **2.6. Protección y orientación a mujeres migrantes, a través de “Grupos Beta”, para la prevención de la violencia.**

Los Grupos Beta se han avocado a realizar operativos de carácter preventivo para proteger la integridad física y patrimonial de las mujeres migrantes, así como combatir los actos delictivos que se detectan en flagrancia, colaborando con las autoridades competentes.

Entre los meses de julio y agosto, estos grupos han prestado asistencia social a 787 migrantes, orientación en general a 857 migrantes y han realizado 53 patrullajes.

#### **2.7. Apoyo a mujeres víctimas de violencia familiar en el Estado de Chihuahua**

---

<sup>3</sup> En este sentido, es importante señalar que si bien la publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de agosto del “Dictamen Médico/Psicológico Especializado para Casos de Posible Tortura y/o Maltrato”, no se trata de una acción de gobierno diseñada específicamente para este caso, no se debe pasar por alto que esta acción de gobierno incidirá favorablemente para que las investigaciones de éste y otros casos se realicen con pleno respeto a los derechos humanos.

2.7.1. Refugios para la protección de víctimas de violencia intrafamiliar.

La SSA ha destinado un presupuesto de \$1,500,000 para el reforzamiento y profesionalización de un refugio para víctimas de violencia familiar en el Estado de Chihuahua dirigido por una organización de la sociedad civil. Actualmente, esta secretaría ha recibido una propuesta y está a la espera de otros proyectos para su evaluación.

2.7.2. Proyecto de financiamiento a los servicios estatales de salud para la instalación de dos centros especializados de atención a mujeres víctimas de violencia.

La SSA también ha destinado un monto de \$1,350,000 para este fin, esperando el planteamiento del proyecto por parte de los Servicios de Salud del Estado de Chihuahua para la firma del convenio respectivo.

**3. Acciones a favor de los Derechos Humanos de la Mujer en Cd. Juárez**

**3.1. Continuidad a los espacios de diálogo y colaboración interinstitucional**

Con el objeto de informar a los familiares de las víctimas sobre el avance de las investigaciones, definir líneas de investigación ulteriores, analizar situaciones que requieran medidas de protección así como, denunciar y hacer efectiva la responsabilidad administrativa por actos y omisiones en las investigaciones, se han intensificado los trabajos para la “Mesa de diálogo para el seguimiento técnico-jurídico de la investigación de los casos de homicidio de mujeres en Ciudad Juárez”. Es oportuno señalar que esta es una de las recomendaciones sugeridas en el informe de la relatora de la CIDH y que también está mencionado en el informe de Amnistía Internacional.

**3.2. Impulso al desarrollo de programas elaborados por OSC’s orientado al logro de la equidad y género a través del fondo “Pro Equidad”**

A través del apoyo a programas elaborados por Organismos Sociedad Civil, se fomenta la participación de la mujer en todos los ámbitos sociales y se combate la discriminación.

En este sentido, el INMUJERES abrió una convocatoria con el objeto de seleccionar los programas de las organizaciones de la sociedad civil que reportaran mayores beneficios para las mujeres de Ciudad Juárez.

Resultado de esta convocatoria, fueron seleccionados cuatro programas, para los que fueron destinados 971 mil pesos.

#### **Síntesis de los principales avances**

- Reducción de un 14% del índice delictivo en Cd. Juárez resultado de la entrada en operación del Programa Integral de Seguridad Pública coordinado por la SSP.
- Disminución del tiempo de atención a las llamadas de alerta de 20' a 10', como resultado del mismo programa.
- Instalación y arranque de la operación de la Agencia Mixta de Investigación entre la PGR y la PGJE, en la que participan 75 elementos federales con un perfil especializado en delitos dolosos.
- Se llevó a cabo un taller de técnicas de investigación impartido por el FBI a la PGJE, a través de la intervención de la PGR.
- Se instrumentaron medidas de protección especial para defensores de derechos humanos en Cd. Juárez, así como para la familiar de uno de los inculpados, quien había manifestado haber sido objeto de múltiples amenazas, todo esto coordinado por la SEGOB.
- Se han celebrado convenios para la realización de 32 proyectos de colaboración, entre la SEDESOL y organizaciones de la sociedad civil, encaminados a la prevención de la violencia intrafamiliar, a la atención a grupos vulnerables, al combate a la corrupción, a la salud comunitaria y al combate a las adicciones, que ascienden un total de 32 millones de pesos.
- Se celebró un convenio con UNIFEM para destinar fondos al apoyo de familiares de las víctimas.
- Se ha destinado un fondo de \$1.3 millones de pesos para becar a adolescentes embarazadas con el objeto de que continúen sus estudios.

## CONSIDERACIONES FINALES

En este Primer Informe Mensual de Evaluación del Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Combatir la Violencia contra Mujeres en Ciudad Juárez, se han presentado los avances en las acciones que se pusieron en marcha dentro del primer mes de operación de este proyecto.

No obstante el énfasis que se pone en dichos avances, no debe dejarse de reconocer que lo realizado es sólo parte de un proceso largo que implica un trabajo coordinado y metódico. Es necesario mencionar, por otra parte, ante el hecho de que a escasas horas de su entrada en operación, se dio a conocer el descubrimiento de los cadáveres de tres mujeres asesinadas, que esto supuso una razón de más para intensificar el ritmo de aplicación de las acciones, especialmente en el campo de la colaboración institucional en las investigaciones. El curso de la investigación realizada de estos hechos, por parte la PGJE, ejemplifica la vital importancia de la suma de esfuerzos por parte de la sociedad con todas las autoridades, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, para resolver este terrible problema social y combatir la impunidad.

Es claro que este esfuerzo, precisa que todos los actores involucrados continúen redoblando sus energías bajo la firme convicción de recomponer el tejido social juarense y restituir la tranquilidad y la seguridad a sus mujeres.

Igualmente clara es la necesidad que este esfuerzo se coordine por los cauces institucionales que le den certeza a la sociedad sobre el compromiso firme del Ejecutivo Federal de contribuir a erradicar la violencia de género en Juárez de manera definitiva. Es precisamente esta razón la que motivó la creación de la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Sancionar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez, en el marco de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos. Esta Subcomisión no sólo es la instancia formal de coordinación del Programa, sino también el espacio objetivo de evaluación del mismo. Lo anterior en virtud, tanto de la participación permanente de la CNDH, como por el hecho de que en el seno de la Subcomisión se ha

hecho una convocatoria abierta a la Sociedad Civil, y por ahora hay una participación de 10 organizaciones de derechos humanos. La Subcomisión sesiona en dos grupos de trabajo: (a) Procuración de Justicia y Prevención del Delito, que da seguimiento al primer eje del Programa; y (b) Promoción Social y Derechos Humanos de la Mujer que supervisa la ejecución de los otros dos. Además, concientes de que esta labor no puede realizarse con una visión centralista, es oportuno mencionar que además de las visitas mensuales de los servidores públicos encargados de la coordinación de este programa harán a Ciudad Juárez, la participación de los delegados federales de las dependencias involucradas ha sido y seguirá siendo central.

Aunado a este esfuerzo de coordinación y de participación social, tampoco podemos cejar en el otro principio fundamental que sustenta este programa que es la transparencia. Por ello a la par de este informe, es oportuno mencionar que en próximas fechas se le podrá consultar en una página de Internet. En el que se incluirán, no sólo los informes subsecuentes, sino otros documentos de relevancia.

En este Informe se someten a la consideración de la sociedad los avances que en un mes se han registrado. Hemos pretendido ser realistas, la complejidad y la magnitud del problema hacen inviable la existencia de soluciones instantáneas, pero la sociedad no puede esperar más tiempo por resultados legítimos, tangibles y convincentes. La situación de Ciudad Juárez nos impone a todos un deber legal y moral que atender, todavía falta mucho por hacer, todavía faltan varias acciones por arrancar, pero estamos ciertos que estamos dando pasos seguros para alcanzar una plena vigencia de los derechos humanos de la mujer en Cd. Juárez y construir un mejor futuro para esa frontera que a miles de mexicanos y mexicanas ha acogido con generosidad.