

17. Violencia y criminalidad en Tijuana y Ciudad Juárez: la complejidad social y urbana

José María Ramos¹ y Luis Alfonso Herrera²

INTRODUCCIÓN

En 2018, cuatro de las cinco urbes más violentas del mundo eran mexicanas y una venezolana. Tijuana en primer lugar, seguida de Acapulco, Caracas (Venezuela), Ciudad Victoria y Ciudad Juárez. México desplazó a Brasil, país que durante varios años presentaba el mayor número de ciudades peligrosas.³ Por lo anterior, es relevante comparar lo sucedido en dos de estas ciudades, Tijuana y Ciudad Juárez, por ubicarse en la frontera con Estados Unidos. El análisis tomará en cuenta algunos elementos de la gobernanza, los derechos a la ciudad y las políticas de desarrollo local y comunitario.

Tijuana y Ciudad Juárez fueron las dos principales ciudades víctimas de la “guerra contra el narcotráfico” declarada desde 2007 por el gobierno mexicano. Al ser las más pobladas de la frontera (Tijuana con aproximadamente 1,500,000 habitantes, y Ciudad Juárez con aproximadamente 1,400,000 habitantes), han sido el lugar geográfico privilegiado para el paso transfronterizo de drogas desde México hacia Estados Unidos.⁴ Como consecuencia, la violencia de esta guerra se concentra de forma destacada en ambas ciudades. En el año 2018, de acuerdo con algunos estándares internacionales, Tijuana ocupó el primer lugar en homicidios del mundo, con un total de 2,507 (136 por cien mil habitantes), y Juárez el quinto lugar, con 1,251 homicidios (85 por cien mil habitantes). Durante 2019 y 2020 esta tendencia no se ha modificado sustancialmente, ni siquiera por el confinamiento de la población por la pandemia de COVID-19. Por lo anterior, resulta interesante analizar y comparar los problemas de seguridad de ambas urbes.⁵

Una de las tareas para quienes se encargan de reflexionar sobre nociones como la violencia y la criminalidad es tomar en cuenta la nueva realidad urbana que viene acompañada de problemáticas sociales, económicas y ambientales. En ese contexto, se debe enfatizar la relevancia de promover una gobernanza urbana eficaz desde una perspectiva de derechos humanos, específicamente del derecho a la ciudad, según se establece en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Los gobiernos de Tijuana y Ciudad Juárez han llevado a cabo distintas acciones en la materia, las cuales han tenido diferentes impactos en la reducción de la inseguridad y violencia local en los últimos diez años. Estas dos ciudades comparten factores similares, como la industria maquiladora, la elevada migración, los altos índices de criminalidad a nivel nacional, así como una floreciente cultura fronteriza. Por otra parte, los gobiernos han emprendido distintas acciones para resolver y responder a las contingencias sociales y económicas provocadas por distintas organizaciones criminales que se disputan las zonas fronterizas, por su importancia estratégica en el negocio del narcotráfico. Ambas ciudades poseen una geografía extraordinaria que las hace blanco de un sinnúmero de actividades delictivas y que terminan provocando daños en el sistema social, como la descomposición social y la pérdida de confianza en las autoridades y una baja en la participación de sus habitantes en los asuntos públicos de la ciudad.

¹ Profesor-investigador, Departamento de Estudios de Administración Pública, de El Colegio de la Frontera Norte-Tijuana.

² Profesor-investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

³ “Las 50 ciudades más violentas del Mundo 2018”. Disponible en: <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/estudio.pdf>.

⁴ Cabe aclarar que no existen datos exactos de la población en ambas ciudades, debido a la elevada población flotante migrante y a que muchos de sus habitantes son ciudadanos transfronterizos.

⁵ “Logra Tijuana primer lugar mundial en homicidios”. Disponible en: <https://zetatijuana.com/2019/03/logra-tijuana-primer-lugar-mundial-en-homicidios/>.

Por lo anterior, es importante tratar de buscar marcos de referencia que ayuden a gobiernos y a la ciudadanía a revertir los efectos de la criminalidad y la violencia en todas las escalas y niveles de organización sociopolítica de la población.

Las respuestas gubernamentales frente a contextos de alta criminalidad y violencia crónica, donde la incidencia delictiva parece no tener fin, han presentado dos grandes formatos de reacción. Por un lado, el enfoque de gobernanza y participación de la sociedad civil organizada ha estado ausente en la agenda pública de Tijuana, mientras que en Ciudad Juárez fue y sigue siendo notoria la incorporación de las asociaciones civiles, el empresariado y colectivos artísticos, culturales y promotores de los derechos humanos. Aunque hay participación de algunas agrupaciones en Tijuana, es mucho mayor la que se registra en Chihuahua. Lo anterior puede deberse a la apropiación social de los distintos organismos sociales y a un mayor desarrollo de un modelo de gobernanza, articulado a una política de prevención que contempla acciones de liderazgo, coordinación, cooperación, consensos, implementación, evaluación, monitoreo, planeación y rediseño de políticas. De esta manera, Ciudad Juárez logró bajar la tasa de homicidios en los últimos diez años, mientras que en Tijuana dicha tasa ha ascendido (cuadros 1 y 2).

VIOLENCIA COMPARADA

A continuación, presentamos la información sobre la violencia en las dos ciudades, para tener como punto de referencia los altibajos en la incidencia delictiva relativa a los homicidios. El incremento de la violencia en Tijuana se debe a la competencia entre grupos criminales por la exportación de drogas, específicamente entre el Cártel Jalisco Nueva Generación, la organización de los hermanos Arellano Félix y el Cártel de Sinaloa-Pacífico. Como se observa en el cuadro 1, en los últimos cinco años, de 2014 a 2019, se multiplicó cuatro veces la tasa de homicidios en la entidad federativa.⁶ Entre 2019 y 2020, sólo se dio una reducción de los homicidios de 10% entre los meses de enero y junio de cada año. En 2019, en los seis primeros meses se registraron 1,011 homicidios, y 996 en el mismo periodo de 2020. Ello a pesar del confinamiento por la pandemia de COVID-19, lo que muestra que las organizaciones criminales no redujeron su actividad.⁷

De acuerdo con la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, entre enero y julio de 2020, en Ciudad Juárez se registraron 1,037 homicidios debidos al narcomenudeo. Durante el mismo periodo de 2019, la tasa de homicidios subió 16.6%. Sobresale que 9% de estos fueron mujeres.⁸ El cuadro 2 da cuenta de las consecuencias de las acciones de los grupos del crimen organizado que sin tregua se disputaron la ciudad, como el Cártel de Juárez-La Línea y sus grupos pandilleros, como Los Aztecas, Los Mexicles y los Artistas Asesinos. Así, es necesario pensar en la figura de la *doble crisis de la ciudad*, donde, por un lado, la delincuencia organizada se disputa la plaza fronteriza dejando una estela de muerte y miedo, y, por el otro lado, la crisis económica deja a miles de familias sin un empleo fijo.⁹

Con esta violencia recrudescida a partir de 2017, se regresa al sombrío escenario de violencia en ambas ciudades que se vivió al inicio de la guerra contra el narcotráfico. Esto demuestra que los esfuerzos de combate a las organizaciones criminales, así como el impulso de programas sociales de prevención de la violencia han dado escasos resultados. Sin embargo, es evidente que los resultados de estos programas son nulos en Tijuana, a diferencia de Ciudad Juárez, donde la

⁶ Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2016/12/tijuana-homicidios-nivel-mas-alto/>

⁷ Disponible en: <https://zetatijuana.com/2020/07/homicidios-fuera-de-control-van-mil-450/>

⁸ Disponible en: <https://laverdadjuarez.com/index.php/2020/08/01/ciudad-juarez-rebasa-los-mil-asesinatos/>

⁹ Un factor adicional de la problemática en Ciudad Juárez es el relativo apoyo del gobierno estatal y el escaso apoyo del gobierno federal en el periodo 2012-2018. En el caso de Tijuana, tanto el municipio como el gobierno estatal eran del mismo partido político, pero ello no influyó para promover una eficaz agenda en materia de seguridad y desarrollo.

interacción de la sociedad civil y el gobierno ha logrado algunos logros. Por ello, la clasificación de la “ciudad más peligrosa del mundo” que antes ocupara Ciudad Juárez, ahora le corresponde a Tijuana. Esto se percibe claramente en los cuadros 1 y 2 y en la gráfica 1.

Cuadro 1. Tasa de homicidios en el municipio de Tijuana, 2005-2019

Año	Homicidios	Población	Tasa
2014	462	1,848,390	25
2015	674	1,901,282	35
2016	918	1,954,622	47
2017	1744	2,008,388	87
2018	2507	2,062,521	122
2019*	2,185	2,116,980	105
Total	8490		

FUENTE: Elaboración propia con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019.

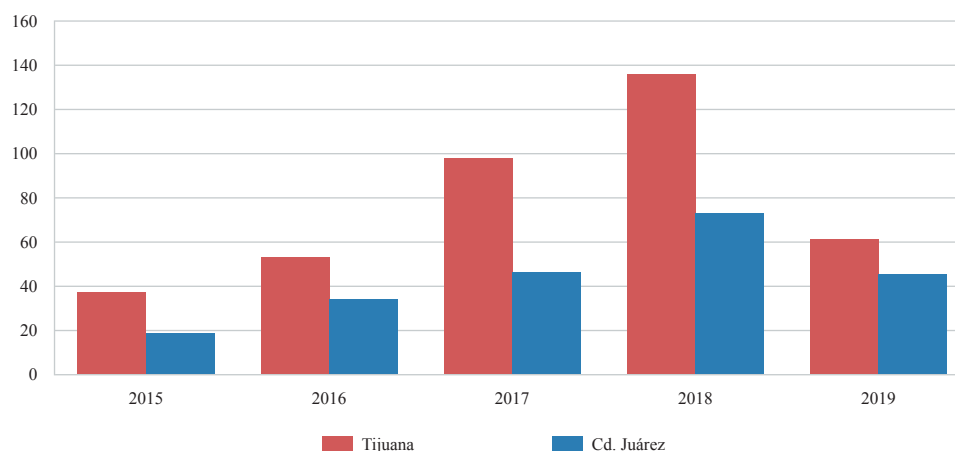
* Información hasta octubre de 2019. Disponible en: <https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/cierra-2019-con-casi-2-mil-200-homicidios-4647067.html>

Cuadro 2. Tasa de homicidios en el Municipio de Juárez, 2005-2019.

Año	Homicidios	Población	Tasa
2005	227	1 313 338	17
2006	227	1 331 446	17
2007	192	1 359 787	15
2008	1 598	1 384 102	120
2009	2 399	1 407 849	180
2010	3 766	1 332 131	283
2011	2 282	1 336 279	171
2012	854	1 340 403	64
2013	341	1 344 559	25
2014	292	1 348 727	22
2015	305	1 391 180	22
2016	502	1 403 979	26
2017	676	1 416 895	48
2018	1 065	1 429 931	74
2019	1 408	1 443 086	110
Total	16 134		

FUENTE: Instituto Municipal de Investigación y Planeación, 2019. Con datos de la Secretaría de Salud de Chihuahua (2005-2014); Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2015-2019); II Censo de Población y Vivienda 2005; XIII Censo de Población y Vivienda 2010 y de la Encuesta Intercensal 2015, INEGI. Nota: la información de 2019. Disponible en: <https://diario.mx/juarez/suma-juarez-mil-402-homicidios-dolosos-en-2019-20191208-1597707.html>

Gráfica 1. Homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes, 2015-2019



FUENTE: Elaboración propia con base en información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2019.

CIUDAD JUÁREZ

Ciudad Juárez forma parte de una región fronteriza que se ha constituido históricamente por una serie de eventos y acontecimientos como la guerra, el comercio, la cultura, la economía y la política entre los Estados Unidos de América y México. Desde el tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, donde México firma la paz como país derrotado, y donde le fue cercenada casi la mitad de su territorio por parte del vecino del norte, Paso del Norte, ahora Ciudad Juárez, se transformó en una ciudad fronteriza cuya vocación fue absorber las crisis naturales, económicas y, recientemente, de violencia criminal del resto del país. Así, desde principios del siglo XX, la ciudad ha recibido población rural y urbana proveniente de diferentes estados, que ha migrado de su lugar de origen por varias causas: las crisis regionales de la Laguna (Durango, Zacatecas y Coahuila), las deportaciones desde Estados Unidos, el sismo de la Ciudad de México en 1985, las inundaciones en el estado de Veracruz y Tabasco de principios del siglo XXI, y más recientemente los desplazamientos de población debidos a la violencia en Michoacán, Guerrero y Zacatecas.¹⁰ Agregando a lo anterior, con las oleadas migratorias de la década de 1990 a la fecha, se ha configurado una ciudad peculiar, con enormes problemáticas sociales, ambientales, económicas, de seguridad y urbanas.

En el año 2000, la ciudad continuó con un ritmo de vida urbana caracterizada por los viejos rasgos de las últimas décadas, que incluían el crecimiento de la industria maquiladora, el comercio transfronterizo, el bilingüismo, la dolarización de la economía, la americanización de la cultura, los servicios, algo de turismo, el comercio y el crecimiento urbano. Este último se caracterizó por un modelo de desarrollo de expansión mediante el cual se crearon periferias urbanas carentes de servicios, equipamiento e infraestructura. La industria de la construcción en la ciudad experimentó una bonanza significativa con la construcción de nuevos fraccionamientos de interés social financiados por créditos del INFONAVIT. Los nuevos desarrollos habitacionales albergaron a cientos de miles de familias con una renta baja, haciendo realidad el sueño de tener una vivienda propia. Los desarrolladores y las inmobiliarias aprovecharon la disponibilidad de créditos por parte de las autoridades federales, fomentando un crecimiento ur-

¹⁰ Carlos González, “La deuda histórica a Ciudad Juárez”, en Jorge Quintana, Luis Alfonso Herrera, Jaimes Pineda y Martha Patricia Servando y Barraza (coordinadores), *Pensar la Ciudad*, Instituto Municipal de la Mujer-IMIP, Ciudad Juárez, 2015.

bano totalmente desordenado. En el año 2018, en la zona periurbana del suroriente de la ciudad, se ubicaron aproximadamente 142,000 viviendas.¹¹ Actualmente, esta zona de la ciudad cuenta con más de 400 mil habitantes, según proyecciones del Instituto Municipal de Planeación, dato que contrasta con la obtenida mediante el Censo de Población y Vivienda Intercensal, que reportó 294,559 habitantes en 2010.¹² La zona concentra 40% de los homicidios de la ciudad, entre otros delitos. Ciudad Juárez enfrenta fenómenos sociales, urbanos, ambientales, migratorios, políticos y económicos que, aunque están presentes en el resto de la vieja estructura de la ciudad, allí se dan con extrema virulencia. Éste es el “caldo de cultivo” para reclutar criminales por los grupos del narcotráfico. Por ello, podríamos decir que es un desafío para la gobernanza urbana.

La crisis de 2008 en Estados Unidos provocó una gran pérdida de empleos en la industria maquiladora y otros sectores que dependían directa o indirectamente de estas empresas transnacionales. Iniciaron los despidos y paros técnicos, hasta llegar a más de 90 mil en todo el estado de Chihuahua. Por otro lado, la crisis económica se cruzó con la crisis de violencia provocada por la declaración de guerra por parte del gobierno federal. Las consecuencias de ambas crisis fueron fatales. Esto reflejaba limitaciones en la implementación de una gobernanza urbana con criterios de inclusión, desarrollo y cohesión social. Según el informe del *Plan Estratégico de Juárez 2018*, la población del estado es de 1,428,808 habitantes.¹³ De acuerdo con proyecciones del departamento de geoestadística del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), para el año 2019 la población estimada es de poco más de 1,400,000 habitantes. Recientemente, la ciudad se encuentra inmersa en una nueva oleada de migración/inmigración representada por la llegada a la ciudad de connacionales procedentes de Michoacán, Zacatecas y Guerrero desplazados por la violencia producto de la guerra que libran los grupos de la delincuencia organizada de esos estados de la república.

Las políticas y estrategias instrumentadas por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, como El Operativo Conjunto Chihuahua (2008), Operación Coordinada Chihuahua (2010) y Todos Somos Juárez (2010), las cuales tuvieron inversiones millonarias en materia urbana y de seguridad para la ciudad, tuvieron poco impacto en la inseguridad y violencia, pues casi no descendieron los diversos índices de criminalidad.

A diferencia de los programas gubernamentales establecidos por la federación y el gobierno estatal, la sociedad civil juarense se organizó de distintas formas con el fin de responder a la crisis urbana y social que el crimen organizado estaba creando en la ciudad. Muchos de estos esfuerzos fueron apoyados por la iniciativa privada y los sectores empresariales de Juárez. Así, se crearon asociaciones civiles con distintos fines y propósitos, al igual que organismos o colectivos juveniles, artísticos, urbanos, musicales, comunitarios, vecinales, los cuales organizaron acciones “públicas” en varios sectores de la población que incluían las zonas más golpeadas por la violencia. Algunas asociaciones civiles y organismos no gubernamentales no eran nuevos y tenían una trayectoria anterior, algo que fue importante para promover la participación social y ciudadana frente a la criminalidad y la inseguridad de 2008 al 2012. Es el caso de Fundación del Empresariado Chihuahuense, A. C. (FECHAC), El Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC) y Plan Estratégico de Ciudad Juárez A. C. Estos organismos de origen empresarial fueron clave para entender la respuesta del empresariado en la región norteña frente al fenómeno de la violencia y la inseguridad. A partir de estas asociaciones civiles, los organismos no gubernamentales y colectivos encontraron los apoyos para iniciar sus acciones e intervenciones.

Sin embargo, no sólo estas instancias formales respondieron al llamado de las autoridades locales, estatales y federales. También luchadores sociales, activistas y promotores de los derechos humanos se sumaron al esfuerzo de la ciudad para recuperar espacios públicos, colonias y dar seguimiento a las víctimas de la violencia. La incorporación de estos actores sociales y su

¹¹ Instituto Municipal de Investigación y Planeación, Municipio de Juárez, *Diagnóstico de la zona periurbana de Ciudad Juárez*, Ciudad Juárez, 2018.

¹² INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, México, 2010.

¹³ Disponible en: <https://planjuarez.org/documentos/informe-asi-estamos-juarez-2018/>

vasta experiencia en campo facilitaron el trabajo de otras organizaciones y colectivos. Incluso las universidades y empresas se apuntaron en las campañas y programas del gobierno federal para abonar al entendimiento y tratamiento de los problemas sociales que estaba dejando como secuela la violencia y la inseguridad.

Desde 2018 han arribado inmigrantes de origen cubano, guatemalteco, hondureño, salvadoreño y africano, que están marcando la agenda pública de la ciudad. Estas tendencias nuevas que experimenta el municipio obligan a fortalecer una gobernanza migratoria multicultural para el desarrollo comunitario. Así, según datos de la Comisión Estatal de Población (COESPO) del estado de Chihuahua:

Existen 18,668 Personas sujetas de protección internacional, se han registrado mediante un número consecutivo desde el 27 de octubre de 2018 a la fecha [...] 13,787 connacionales han sido repatriados por el punto de Repatriación Humana “Libertad” ubicada en el Puente Internacional Santa Fe del 1 de enero al 27 de agosto del año en curso [...] 16,397 Migrantes de retorno, que esperan la resolución de su solicitud de asilo político hacia Estados Unidos, en Ciudad Juárez a partir del *Migrant Protection Protocols*.¹⁴

Lo expuesto antes muestra la serie de cambios de tipo estructural que han configurado la ciudad fronteriza y que forman parte de sus cambios y transformaciones, incluidas sus tensiones y contradicciones que se materializan en violencia, criminalidad, inseguridad, feminicidios y pobreza urbana. Una ciudad compleja que forma un entramado urbano y social que, por su condición de pobreza, hace más complicada una lectura fiel de su realidad.

TIJUANA

La frontera de Tijuana con el estado de California impacta en las dimensiones de la seguridad nacional, fronteriza y ciudadana, pues esa frontera es una de las más importantes en el mundo. El municipio de Tijuana es el de mayor crecimiento demográfico a nivel nacional, con una población estimada de 1,500, 000 habitantes,¹⁵ lo cual ha generado contrastes sociales cuyo resultado es el agravamiento de las desigualdades, como las demandas limitadas de empleo (incluso de población migrante), rezagos en servicios públicos, inseguridad y violencia, que influyen en la incidencia delictiva local y en el deterioro del tejido social. El municipio de Tijuana también se ha caracterizado por un dinámico crecimiento económico que no ha sido acompañado por el desarrollo social y el bienestar de la población de los estratos sociales más vulnerables. Si bien tiene índices de pobreza más bajos que otros municipios del país y del estado, la desigualdad y el deterioro social son rasgos importantes de su fisonomía urbana. Así, Tijuana, al igual que el resto de los municipios fronterizos mexicanos, cuenta con una problemática local, regional, nacional, transfronteriza e internacional, por lo que es necesario analizarlo bajo un modelo de gobernanza para el desarrollo, que genere condiciones adecuadas de competitividad y bienestar. En 2018, en Tijuana se registraron 2,507 homicidios, lo que implica que hubo un aumento de 500% en los homicidios de 2014 a 2018 (cuadro 1). Hasta octubre de 2019 se habían registrado más de dos mil. De acuerdo con la Fiscalía General del Estado de Baja California, en los últimos cinco años, en Tijuana ha aumentado la cifra de homicidios por cada 100 mil habitantes: en 2014 fue de 19; en 2015, 23; en 2016, 33; en 2017, 58, y en 2018, 99.¹⁶ Se estima que cerca de 80% de los asesinatos se atribuye al tráfico de drogas al menudeo y al nuevo sistema de justicia penal, que permite la salida de presuntos delincuentes aun cuando sean detenidos en posesión de armas. Esta flexibilidad legal inhibe la acción policial y genera incentivos para mantener las

¹⁴ COESPO, “Chihuahua, 2019, Ficha informativa de movilidad humana en Ciudad Juárez, numeralia de la contingencia migratoria”, Chihuahua, 2019.

¹⁵ INEGI, *Censo de Población y Vivienda 2010*, México, 2010.

¹⁶ Fiscalía General del Estado de Baja California, Mexicali, 2019. eguridadbc.gob.mx/Estadisticas/2019/inci_Tijuana.pdf?id=933388075

acciones delictivas. Se estima que sólo 10% de los casos de muertes violentas registradas en Tijuana durante 2019 se han judicializado, es decir, apenas en 170 de los 1,844 homicidios se ha indiciado al presunto responsable.

Entre los factores determinantes de la creciente violencia en el periodo de 2017 a 2019 en Tijuana destacan los siguientes: una mayor presencia del Cártel Jalisco Nueva Generación; una muy limitada presencia de la Sedena y de la Marina; corrupción e impunidad; descoordinación estratégica de las policías locales con el resto de las agencias de seguridad nacional y fronteriza; limitada coordinación interinstitucional; ausencia de programas de prevención y con agenda de derechos a la ciudad; participación limitada de los organismos de la sociedad civil para fortalecer el tejido social; limitada política de estado de derecho, y recursos casi inexistentes para impulsar programas de desarrollo entre población vulnerable (principalmente jóvenes). Esta diversidad de problemas implica el reto de hacer una gestión transversal de distintas dimensiones de la seguridad (nacional, fronteriza y ciudadana), con el fin de mejorar las condiciones de convivencia y reducir el número de delitos. Por todo lo anterior, diez años después, Tijuana superó a Ciudad Juárez, que en 2008 había sido catalogada como la “ciudad más peligrosa del mundo”. En 2019, en México se registró el mayor número de asesinatos en la historia, de manera que Tijuana y Ciudad Juárez volvieron a ocupar la posición de “liderazgo” que tuvieron en el periodo del 2008 al 2010 por ser las ciudades con la mayor incidencia de violencia y homicidios.

ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y DE SEGURIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, 2018-2024

Derivado de la criminalidad e inseguridad en ambas ciudades, es pertinente preguntarse si la nueva política de seguridad y de prevención del gobierno federal podrá atender esos problemas y promover una cultura de paz y mayor seguridad ciudadana.

La nueva Estrategia Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024 está compuesta por ocho ejes prioritarios: 1. Erradicar la corrupción y reactivar la Procuración de Justicia; 2. Garantizar empleo, educación y salud; 3. Garantizar respeto y promoción de los Derechos Humanos; 4. Regenerar la ética de la sociedad; 5. Reformular el combate a las drogas; 6. Emprender la construcción de la paz; 7. Recuperación del control de las cárceles y su dignificación; 8. Nuevo Plan de Seguridad Pública para lograr la construcción de una cultura de paz de mano de instituciones y la población.

El desafío de esta estrategia es hacerla viable con base en un eficaz modelo de gestión y de políticas públicas con enfoque transversal y con visión reactiva, estratégica y preventiva. Además, en ella predomina un perfil militar sobre el policial, es decir, prioriza la militarización que no ha dado resultados en la disminución de la criminalidad, pues ésta, por el contrario, ha aumentado, y muestra una menor consideración a la formación policial municipal. La Guardia Nacional podría tener impactos positivos sólo si logra promover una eficaz coordinación con las corporaciones locales y estatales a partir de una agenda integral.

Para lo anterior, la Guardia Nacional debe fortalecer la investigación, la inteligencia, diseñar un programa de prevención transversal y garantizar la procuración de justicia. Para ello es fundamental que el modelo de la Guardia Nacional se fundamente en una gobernanza eficaz de las distintas dimensiones de la seguridad, y no sólo en la respuesta reactiva-militar. La viabilidad de la estrategia para reducir la violencia y la criminalidad en los municipios de Tijuana y Ciudad Juárez dependerá de que se cuente con un modelo de gobernanza estratégica —y con sus distintos componentes (dirección, coordinación, planeación, incentivos, monitoreo, evaluación, rediseño)—, el cual ha estado presente en las mejores prácticas de reducción de la criminalidad a nivel internacional.

CONCLUSIONES GENERALES

En este artículo se analizaron el contexto, los factores determinantes y los impactos de la violencia criminal en Tijuana y Ciudad Juárez en los últimos años, destacando la gestión diferenciada de sus alternativas: política reactiva *versus* preventiva. La experiencia de las dos ciudades es que la articulación de ambas respuestas es una solución al problema de la delincuencia y la seguridad. Se debe impulsar una mejor gobernanza y gobernabilidad social desde una perspectiva de participación ciudadana, la cual está ausente en el caso de Tijuana y se ha desarrollado con más éxito en Ciudad Juárez. Es necesario incluir los enfoques de derechos urbanos y otros como el *urbanismo participativo* o el *urbanismo ciudadano*, que confieren un gran peso a la inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos de la ciudad. Todo ello como parte de un modelo eficaz de gobernanza urbana para el desarrollo local.

La problemática socio-urbana muestra la falta de capacidades del gobierno para solucionar los problemas de las periferias de ambas ciudades, donde se manifiesta la mayor incidencia delictiva y que se han configurado como las “zonas de reclutamiento” de miembros de los grupos criminales. El crecimiento poblacional en ambas ciudades es un gran reto para la planificación urbana. Los tres programas del gobierno federal implementados en Ciudad Juárez entre los años 2008 y 2010 no se aplicaron en Tijuana. La mayor incidencia delictiva que tuvo lugar en 2008 —año en que se registraron cerca de mil homicidios—, se logró reducir con una estrategia integrada de la comandancia militar y de la secretaria de seguridad local, bajo un modelo reactivo, de anticorrupción policial y fortalecimiento a los valores policiales, pero con casi nula participación ciudadana. Ésta es una de las razones del aumento delictivo en Tijuana entre 2018 y 2020, cuando se registraron aproximadamente cinco mil homicidios dolosos. La participación empresarial ha estado ausente en la ciudad, a pesar de ciertos esfuerzos de organismos como USAID, que ha intentado promover una mayor vinculación del sector empresarial, como sucedió en Ciudad Juárez. Uno de los programas piloto en temas de prevención es “Tijuana Innovadora”. Sin embargo, sus acciones son limitadas y de escaso impacto, a diferencia de la visión y estrategias transversales promovidas por el FICOSEC en Ciudad Juárez. Con respecto a la integración de nuevos grupos de migrantes, en Tijuana se ha promovido la de la comunidad haitiana, lo que no ha sucedido con la población hondureña que se ha asentado en la ciudad. Estas migraciones multiculturales serán un reto para promover acciones de integración y de mayor tolerancia social y étnica.

El supuesto de análisis plantea que el modelo de gestión de la seguridad y de la prevención en Ciudad Juárez ha sido más estratégico y que cuenta con una perspectiva más integral, orientada hacia un modelo más inclusivo y de derechos a la ciudad, que el de Tijuana. Este municipio está perdiendo las oportunidades de visibilizar nuevas formas de apropiación social para el desarrollo comunitario que reduzcan los amplios márgenes de acción que tienen los grupos criminales. Las ciudades de Tijuana y Juárez tienen el reto de transitar hacia una agenda de derecho a la ciudad articulada con un modelo estratégico y eficaz de seguridad ciudadana y de prevención. En este sentido, la viabilidad de la Estrategia Nacional de Seguridad y de Prevención de la nueva administración federal dependerá de la institucionalización de un modelo eficaz de gobernanza interinstitucional y de políticas transversales en materia de seguridad y desarrollo. De lo contrario, será una estrategia más, que será incapaz de reducir la creciente violencia e inseguridad, que se vincula a las agendas de seguridad nacional, fronteriza, pública y humana.

La posibilidad de promover una nueva política local, federal o interinstitucional para reducir la violencia y la criminalidad, tanto en el ámbito local como nacional, dependerá de que se cuente con un efectivo modelo de gobernanza estratégica con sus distintos componentes (dirección, coordinación, planeación, incentivos, monitoreo, evaluación, rediseño), el cual ha estado presente en las mejores prácticas de reducción de la criminalidad a nivel internacional, como en Medellín, Bogotá, Nueva York y Barcelona.

Tijuana y Ciudad Juárez no están exentas de sufrir los efectos de la escalada nacional de violencia criminal observada en el país desde 2018. Incluso su impacto es mayor que durante el periodo 2008-2010, como se constata por el ascenso en los homicidios en las dos ciudades entre

2017 y 2019 (cuadros 1 y 2). Sin embargo, el caso de Ciudad Juárez muestra que sólo mediante la instrumentación de programas sociales y de prevención, así como de estrategias contra el crimen se lograrán reducir las tasas de la violencia. Esto debe tomarse en cuenta ante el despliegue de la Guardia Nacional como nueva fuerza de contención.

Aunado a lo anterior, es necesario considerar la crisis doméstica en Estados Unidos debida a la expansión del consumo del fentanilo, pues grupos criminales como el Cártel de Jalisco Nueva Generación, el Cártel de Sinaloa y el Cártel del Golfo buscan —como hicieron con la cocaína hace diez años— convertir las dos ciudades más pobladas de la frontera en un campo de batalla para controlar las exportaciones de esa nueva droga y de otras drogas, como la marihuana, la cocaína y la heroína.

