

CIUDAD JUÁREZ, DE LA VIOLENCIA DE BAJA INTENSIDAD
A LA VIOLENCIA EXTREMA: IDA Y VUELTA.
¿SE PACIFICÓ LA CIUDAD MÁS VIOLENTA DEL MUNDO?

VÍCTOR M. QUINTANA S.*

INTRODUCCIÓN

Durante varios años, Ciudad Juárez, Chihuahua, en la frontera de México con Estados Unidos figuró como la más violenta del mundo en cuanto a la proporción de homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes y otros delitos de “alto impacto”, como la extorsión a negocios y a profesionistas. Esto se da en el contexto de una intervención masiva de fuerzas de diversas policías y del ejército como parte del “Operativo Conjunto Chihuahua”, puesto en marcha por el gobierno federal y el gobierno de Chihuahua desde marzo de 2008. Luego de la masacre de 18 jóvenes en Villas de Salvárcar, en enero de 2010, se intensifican las protestas de la sociedad civil y el gobierno inicia el programa “Todos somos Juárez”. El siguiente año comienzan a descender consistentemente los índices de homicidios y otros delitos hasta el punto que en 2013 el gobierno canta victoria señalando que Juárez ha vuelto a la normalidad. En este trabajo se analiza la evolución de las diversas formas de violencia en esta ciudad, la segunda más poblada de la frontera norte de México, desde 2007 hasta 2015 y se ponen en cuestión los diversos factores que se menciona que incidieron en la denominada “pacificación” de Juárez.

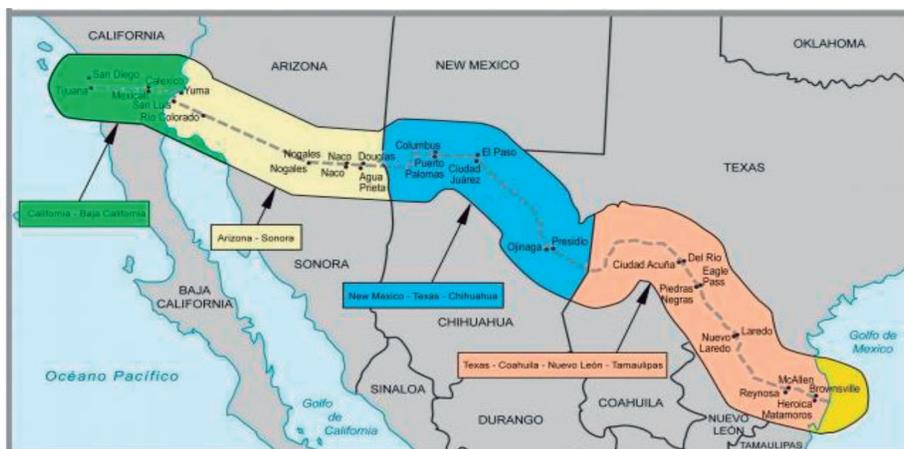
LA CIUDAD MÁS VIOLENTA DEL MUNDO: 2007-2011

Ciudad Juárez está situada en la frontera norte de México, en la conjunción del estado de Chihuahua con los de Texas y Nuevo México, de Estados Uni-

* Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

dos. Es una de las urbes de más alto índice de crecimiento demográfico en el país, debido a la implantación ahí de la industria maquiladora de exportación desde 1965. Actualmente cuenta con un millón 403 303 habitantes, de los cuales 247 675 laboran en dicha industria¹ (véase el mapa 1).

MAPA 1
LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS UNIDOS
Y CIUDAD JUÁREZ



La condición fronteriza de Juárez, vecina además de una de las bases militares más grandes de los Estados Unidos, Fort Bliss, en El Paso, Texas, ha hecho que a lo largo de la historia sea un espacio propicio para las actividades económicas ligadas al vicio, como el alcohol, la prostitución, o francamente ilegales, como el contrabando o el tráfico de drogas. Durante la “Ley seca” en los Estados Unidos, en el primer tercio del siglo XX, floreció la industria destiladora de alcohol en Juárez para enviarlo de contrabando al norte de la frontera. También por esos años se empezó a gestar la actividad del tráfico de drogas.

Desde mediados de los años ochenta se fortalece en Ciudad Juárez la organización criminal que luego habrá de llamarse “El Cártel de Juárez”. Su fundador es Pablo Acosta Villarreal, quien en 1987 es mandado asesinar por Amado Carrillo Fuentes, apodado “El Señor de los Cielos”, por su gran habilidad para desplazar drogas por la vía aérea. Bajo su mando, el cártel se implanta en todo Chihuahua y extiende mucho más allá su influencia hasta

¹ Plan Estratégico de Juárez. Informe 2016, disponible en <http://www.planjuarez.org/images/docs/informes/informe_AEJ_2016.pdf>, consultado el 26 de abril de 2016.

convertirse en uno de los más poderosos del país, adueñándose de la introducción de marihuana y cocaína, principalmente hacia los Estados Unidos vía la frontera chihuahuense. Luego de la muerte de Amado Carrillo en 1997, se inicia una escalada sangrienta por su sucesión a la cabeza de la organización criminal y es su hermano Vicente quien controla la sucesión.²

El desarrollo del Cártel de Juárez, que posteriormente se llamará “La Línea”, se inscribe dentro de un proceso en el que los narcotraficantes mexicanos se tornan protagonistas del tráfico mundial de drogas. Desde los años noventa los Estados Unidos cierran el “corredor del Caribe” del tráfico de drogas, con el arresto de Matta en Honduras y Noriega en Panamá, el “sellamiento” de la región de Miami y la intensificación de la guerra contra los “capos” colombianos. Además, con la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en 1994, se multiplica el comercio no sólo de mercancías lícitas, sino también las ilícitas, como los enervantes y las armas a ambos lados de la frontera. Así, los cárteles mexicanos, antes sólo transportadores al servicio de los colombianos, se convierten en los importantes protagonistas del crimen organizado a escala mundial.³

Un antecedente obligado a considerar es el drástico cambio de la política del Gobierno de México con respecto al combate a la delincuencia. El 6 de diciembre de 2006, apenas seis días después de asumir la presidencia, Felipe Calderón Hinojosa inicia una estrategia que no estaba contemplada en su plataforma de gobierno, con el operativo conjunto entre el ejército mexicano, la policía federal y las policías estatales y municipales en Michoacán. Le siguieron los estados como Baja California, Tamaulipas y Guerrero. Así, se van conjugando una serie de condiciones que para el analista Alejandro Hope generan “La tormenta perfecta”,⁴ que hará que en los siguientes cuatro años se cuadruplique el número de asesinatos en México y en algunas regiones, como Ciudad Juárez y el resto del estado de Chihuahua, se viva un clima de verdadera guerra civil. Dichas condiciones son según Hope:

[...] disputas crecientes en el submundo criminal, incremento de los precios de la cocaína y mayor disponibilidad de armas y de hombres en el norte del país.⁵ En ese entorno la mayor agresividad del gobierno federal en la perse-

² Ed Vulliamy, *Amexica: La guerre contre le crime organisé sur la frontière États-Unis/Mexique*, Albin Michel, 2013, p.55.

³ Enrique Krauze, “México: la tormenta perfecta”, en *Letras Libres*, noviembre 2012, año 14, núm. 167.

⁴ Alejandro Hope, “Violencia 2007-2011, la tormenta perfecta, *Nexos*, núm. 431, noviembre 2013, pp. 36-41.

⁵ Según Hope, en Estados Unidos desde 2004 se abaratan las armas porque termina la prohibición de la venta de rifles de asalto. Al mismo tiempo, los Estados Unidos incrementan significativamente el número de personas capacitadas para utilizar dichas armas en México: entre

cución de los cárteles pudo haber sido el catalizador de un aumento extraordinario en el número de homicidios en el segundo trimestre de 2008. A partir de ese momento es probable que la violencia se haya alimentado a sí misma.⁶

Ahora bien, durante la gestión de Héctor “Teto” Murguía como presidente municipal de Ciudad Juárez (octubre 2004-octubre 2007) se detecta la llegada a diversos barrios de la ciudad de miembros de la pandilla “Los Aztecas”, que presta sus servicios al Cártel de Juárez. Al mismo tiempo se denuncia que la policía municipal se encuentra infiltrada por el crimen organizado, al punto que muchos de sus elementos se dedican a vender droga y a participar en hechos delictuosos como secuestros, extorsiones, etc.⁷ Este hecho va a ser confirmado por José Reyes Ferriz —alcalde que sucede a Murguía durante los siguientes tres años (2007-2010)— en una entrevista televisiva con el periodista Jorge Ramos.⁸

A pocos meses de iniciada la gestión de Reyes Ferriz, el 17 de enero de 2008, es detenido en El Paso, Texas, Saulo Reyes, ex director operativo de la Secretaría de Seguridad Pública del municipio de Juárez durante la administración de Héctor Murguía. Se le acusa de haber introducido mil libras de marihuana a Estados Unidos y de tener en posesión cuando menos otras mil más en una casa de esa ciudad texana.⁹

Parece que a resultas de la detención y de las confesiones de Saulo Reyes, las semanas siguientes se iniciaron toda una serie de enfrentamientos y de ejecuciones de policías en Ciudad Juárez, que revelan que está en ciernes una “guerra por la plaza” entre los diferentes grupos del crimen organizado. Es en este contexto y también de crecientes hechos de violencia en la capital y otros sitios del estado de Chihuahua, que tanto el gobernador del estado, José Reyes Baeza Terrazas, como el alcalde juarense, José Reyes Ferriz, demandan al presidente Felipe Calderón Hinojosa, se ponga en marcha en el estado un operativo policiaco militar, como el que el propio Calderón empezó a desarrollar en varias entidades de la República desde que inició su mandato.

A las condiciones generales, enunciadas más arriba por Alejandro Hope, se suman las condiciones locales, así el 27 de marzo de 2008, se inicia en Chihuahua, y sobre todo en Ciudad Juárez, el “Operativo Conjunto Chihuahua”. Se reúnen en Ciudad Juárez el gabinete de seguridad del gobierno

2002 y 2008 el número de ex convictos repatriados por los Estados Unidos se incrementó en un 35 por ciento.

⁶ Hope, *loc. cit.*, p. 39.

⁷ Entrevista con el investigador y activista Hugo Almada Mireles, mayo de 2016.

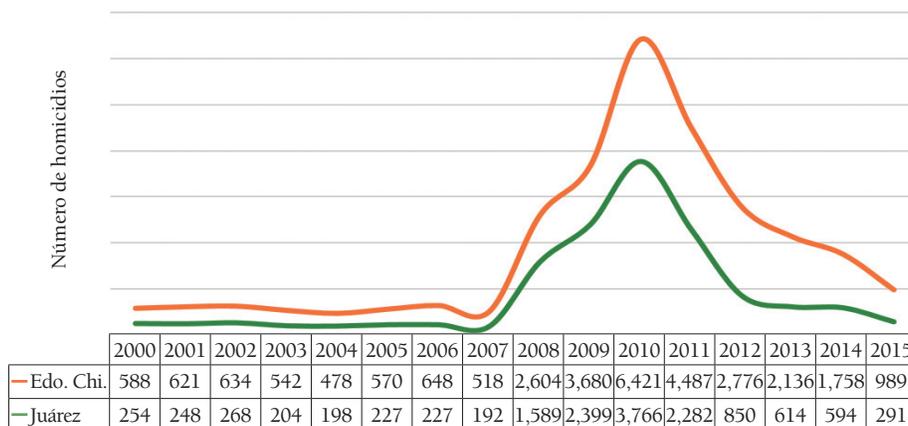
⁸ Entrevista consultada en *Youtube*, disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=tcU0t3JtaPI>>.

⁹ Disponible en <<http://www.larednoticias.com/noticias.cfm?n=8351>>.

federal con el gobernador del estado, Reyes Baeza Terrazas y el secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván anuncian que se inicia dicho operativo con la llegada a la entidad de 2 026 elementos del ejército además de efectivos de la policía federal, que serán apoyados por vehículos terrestres y aéreos, grupos especiales de infantería e inteligencia, así como fiscales especiales, coordinados por el general comandante de la Quinta Zona Militar, Felipe de Jesús Espitia. El titular de la Defensa anuncia que este operativo será “permanente y agresivo, pues el objeto es fracturar a las células criminales y dismantelar su acción en la frontera norte del país”.¹⁰

Los siguientes cuatro años, Ciudad Juárez y todo el estado de Chihuahua vivirán una violencia de alta intensidad como no se había visto antes. En tan sólo tres años, el número de homicidios dolosos en la ciudad se multiplica casi 20 veces: 1 961%; la tasa de homicidios por 100 mil habitantes se dispara de poco más de veinte a 229 por cada 100 mil. El número total de asesinatos sobrepasa los diez mil (véanse las gráficas 1 y 2).

GRÁFICA 1
HOMICIDIOS DOLOSOS EN EL ESTADO DE
CHIHUAHUA Y CIUDAD JUÁREZ, 2000-2015

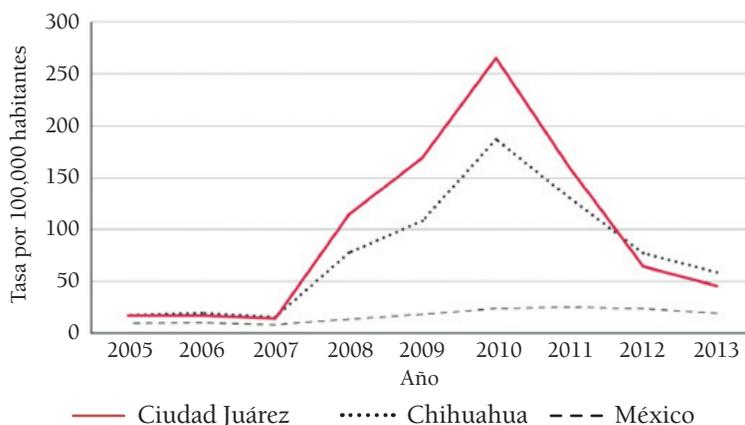


FUENTE: elaboración propia con datos de defunciones del INEGI.

Durante tres años consecutivos, 2008, 2009 y 2010, Ciudad Juárez es considerada la ciudad más violenta del mundo, por encima de Kandahar en Afganistán y Bagdad en Irak. Ninguna ciudad en el mundo había alcanzado jamás una tasa de 229 homicidios por cada 100 mil habitantes, con las excepciones de Medellín, Colombia, entre 1989 y 1993, con una tasa má-

¹⁰ *El Heraldo de Chihuahua*, 28 de marzo de 2008, nota de Jorge Armendáriz.

GRÁFICA 2
TASA DE HOMICIDIOS DOLOSOS POR CIENTO MIL HABITANTES 2005-2015,
PARA CHIHUAHUA Y CIUDAD JUÁREZ



FUENTE: *Crisis Group* con estadísticas de defunciones del INEGI.

xima de 331 homicidios por cada 100 mil habitantes y Bagdad, Irak, en 2006, con una tasa de 308 homicidios por cada 100 mil habitantes.¹¹

Todos los delitos de alto impacto se incrementan muy significativamente estos años, por ejemplo, los feminicidios. Según datos del Colegio de la Frontera Norte, Ciudad Juárez —conocida mundialmente por la gran incidencia de feminicidios— ve incrementado estos delitos: mientras que entre 1993 y 2007 el promedio de asesinatos de mujeres era de 33.4, esta media aumenta a 187 asesinatos por año entre 2008 y 2012, un incremento de 560 por ciento.¹²

Otros delitos de alto impacto que alcanzan su máximo histórico en este periodo son: robo de autos con violencia, 540 casos en noviembre de 2010; robo de autos sin violencia, 1 231 casos en enero de 2010; denuncias de secuestro, con 14 en mayo de 2011; denuncias por “cobro de piso”, 19 en mayo de 2011.¹³

Algunos de los efectos de la violencia de este periodo en Ciudad Juárez son: en tres años se cuentan cuando menos diez mil huérfanos, 230 mil

¹¹ Disponible en <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/329-ciudad-juarezpor-tercer-ano-consecutivo-la-urbe-mas-violenta-del-planeta>>, consultado el 18 de abril de 2016.

¹² Disponible en <<http://www.colef.mx/saladeprensa/?p=16609>>, consultado el 18 de abril de 2016.

¹³ Mesa de Seguridad y Justicia en Juárez, disponible en <<http://www.mesadeseguridad.org/wpcontent/uploads/2015/06/Indicadores-Mesa-de-Seguridad-Mayo-2015-page-012.jpg>>, consultado el 18 de abril de 2016.

personas desplazadas de sus hogares, 116 mil viviendas abandonadas y sólo 100 mil derechohabientes dados de baja en las instituciones de seguridad social.¹⁴ Según datos de la nueva metodología del Instituto Mexicano del Seguro Social, Ciudad Juárez perdió 92 474 plazas laborales entre octubre del 2007 y mayo del 2009. Entre los municipios con mayores caídas del empleo formal a nivel nacional figura en primer lugar Ciudad Juárez con una tasa de 14.6% empleos formales menos entre 2008 y 2009; y Chihuahua, en sexto lugar, con una tasa de 8.9 por ciento.¹⁵

UNA HISTORIA DE INTERVENCIONES Y LA ESTRATEGIA “TODOS SOMOS JUÁREZ”

Entre 2007 y 2010 la forma de intervención del gobierno federal —unas veces coordinada realmente con el gobierno del estado, otras, sólo de palabra— sufre varias transformaciones:

El “Operativo Conjunto Chihuahua”, iniciado en marzo de 2008 por las fuerzas federales y estatales, se modifica a principios de 2009, cuando un contingente adicional de siete mil elementos del ejército llega a Ciudad Juárez para hacer frente a “la ola de ejecuciones y crecientes enfrentamientos armados entre grupos criminales”, pero a pesar de ello, éstas se incrementan.¹⁶

El 18 de enero de 2010, el operativo se vuelve a modificar. Se anuncia que el ejército dejará las calles de las poblaciones del estado de Chihuahua y llegarán dos mil elementos de la policía federal para hacer frente a los delitos de más alto impacto. Con esto da inicio la segunda etapa de la intervención federal en el estado.

No ha pasado ni siquiera el mes de haberse iniciado esta etapa, cuando, el 30 de enero de 2010, un comando armado ataca una vivienda donde se celebra una fiesta de jóvenes en Villas de Salvárcar, en Ciudad Juárez y ejecuta a 18 personas. La indignación de los padres de los muchachos asesinados, de múltiples grupos de la sociedad civil es tal, que el mismo Felipe Calderón tiene que acudir a Juárez a escuchar las justas demandas de la población y en el mes de febrero anuncia un nuevo programa “Todos Somos

¹⁴ Laurencio Barraza (coord.), “Diagnóstico sobre la realidad económica, social y cultural de los entornos locales para el diseño de estrategias de intervenciones materia de prevención y erradicación de la violencia en la región Norte: el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua”, CONAVIM, México, 2009, consultado el 31 de octubre de 2011, disponible en <<http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/pdf/JUAREZ.pdf>>, consultado el 31 de octubre de 2011.

¹⁵ *El Diario*, Ciudad Juárez, 6 de octubre de 2011, nota de Martín Coronado.

¹⁶ *El Heraldo de Chihuahua*, 4 de abril de 2010, nota de la redacción.

Juárez”, programa de inversiones para “hacer frente a la violencia y el delito y restaurar el tejido social de esa frontera”.

Los principales ejes del programa “Todos Somos Juárez” son: cambiar el foco principal de la guerra contra los cárteles a la reconstitución del tejido social en la ciudad mediante inversiones en infraestructura y equipamiento para los barrios y colonias populares (centros comunitarios, escuelas, unidades deportivas); para esto se publicita una inversión entre 380 y 400 millones de dólares. La Presidencia de la República enumera en 2012 algunos de los principales rubros de apoyo del programa: financiamiento a pequeñas y medianas empresas, becas de capacitación para el trabajo, talleres de valores y habilidades laborales, ampliación de los programas de becas para estudiantes de educación media superior, rescate de espacios públicos, ampliación de la red de estancias infantiles, entre otros.¹⁷

Sin embargo, diversas organizaciones sociales señalan que muchos de estas acciones ya estaban en marcha antes del programa “Todos Somos Juárez”, lo mismo que los recursos económicos destinados a ellos y que lo que hace el gobierno es presentarlos como si fueran parte de una nueva estrategia.

Ahora bien, lo más importante del cambio de estrategia implicado en “Todos Somos Juárez” es la participación que las organizaciones de la sociedad civil arrancan al gobierno. Le exigen y logran la constitución de diversas mesas temáticas mixtas gobierno-sociedad para el análisis-evaluación y propuesta de las políticas públicas en diversas áreas: seguridad y justicia, derechos humanos, etcétera.

La Mesa de Seguridad señala lo siguiente:

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 Ciudad Juárez. De esas mesas de trabajo surgieron los 160 compromisos incluidos en Todos Somos Juárez. Estos ciudadanos después se constituyeron en consejos ciudadanos (mesas) que son responsables de retroalimentar y dar seguimiento continuo a la implementación de los compromisos. Su continuada participación es indispensable para el éxito de la estrategia.¹⁸

De todas las mesas que se abren en febrero de 2010, la única que subsiste y mantiene un programa consistente de trabajo es la Mesa de Seguridad y

¹⁷ Presidencia de la República, disponible en <<http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/todosomos-juarez-dos-anos-despues/#more-75996>>, consultado el 20 de abril de 2013.

¹⁸ Mesa de Seguridad y Justicia, disponible en <<http://www.mesadesseguridad.org/red-ciudadana/>>, consultado el 20 de abril de 2016.

Justicia. La integran, por una parte, funcionarios de gobierno de los niveles municipal, estatal y federal; y, por otra, ciudadanos sin cargo, representantes de colegios de profesionistas, cámaras de la iniciativa privada, organizaciones no gubernamentales e instituciones de educación superior. En este espacio se va a llevar a cabo una serie de acciones que hacen que cambie lo esencial de la estrategia policiaco-militar en Ciudad Juárez y que las nuevas acciones sean consensuadas, planificadas, implementadas y evaluadas conjuntamente por los representantes de la sociedad civil y el gobierno. Es así, que uno de los primeros resultados del trabajo de la Mesa de Seguridad es que el 1 de abril de 2010 el ejército deja Ciudad Juárez y a partir de septiembre de 2011 la policía federal empieza a dejar esa localidad fronteriza.

LA RESPUESTA DE LA SOCIEDAD CIVIL JUARENSE ANTE LA VIOLENCIA

Todo lo anterior es en buena parte el fruto de la movilización de la sociedad civil organizada de Ciudad Juárez, que no se cruza de brazos y a pesar de la inseguridad ambiente reacciona de diversas formas:

Desde marzo de 2008 varios grupos evangélicos forman un organismo cuyo objetivo principal es la oración por la paz. Se llama “Unidos por la Paz”. En diciembre de 2008 uno de los gremios más acosados por extorsiones, secuestros y amenazas, el de los médicos conforma el “Comité Médico Ciudadano”, que se convertirá en una de las organizaciones civiles más activas ante la inseguridad y la violencia. En junio de 2009, la comunidad universitaria organiza una marcha para protestar por el asesinato del catedrático de sociología de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Manuel Arroyo y otros académicos asesinados.

En 2009 se forman dos agrupamientos: “Juarenses por la Paz” y el “Observatorio Ciudadano de Seguridad Pública y Social”, integrados por profesionistas, empresarios y universitarios. En noviembre de 2009, 95 organizaciones civiles de Ciudad Juárez forman un frente para rescatar a la ciudad de la crisis en la que se encuentra sumergida, y su primera acción es entregar una petición al Senado de la República para que el secretario de Gobernación y el gabinete social del gobierno federal vengan a escuchar los planteamientos de la comunidad. Se siguen sumando organismos hasta completar 213 de ellos bajo el nombre “Solución para Juárez” y organizan una muy nutrida marcha de protesta el 6 de diciembre de ese año.

Luego de la masacre de Villas de Salvárcar, se desata una gran indignación social y se dan diversas manifestaciones en la frontera, que logran hacer converger diversos colectivos. Es gracias a la movilización de todos ellos que se logra que el gobierno federal tome un poco más en cuenta a Juárez y así

Felipe Calderón inicia el programa “Todos Somos Juárez”, trabajando en varias vertientes: salud, educación, seguridad, derechos humanos, jóvenes, niños, mujeres. Durante varias semanas las organizaciones sociales de Ciudad Juárez logran sentar a la mesa a altos funcionarios de gobierno, cuestionan las políticas oficiales, exponen sus diagnósticos y análisis alternativos y proponen muy diversos proyectos para atacar las raíces sociales de la inseguridad y la violencia. Durante todo el mes de febrero y el mes de marzo de 2010, se percibe que en verdad las organizaciones sociales de todo tipo han logrado tomar la iniciativa y que la situación está a punto de dar un vuelco decisivo.

En febrero de 2010, diversos grupos de jóvenes, como el Comité Universitario de Izquierda, la Liga Socialista Revolucionaria, las Redes Universitarias, la Otra Campaña, forman el “Frente Plural Ciudadano” para protestar contra la masacre, exigir el esclarecimiento de la misma, castigo a los responsables y la salida del ejército de Ciudad Juárez.

Durante estos años 2008-2012, las organizaciones de la sociedad civil de Ciudad Juárez, tanto las que se forman al calor de la coyuntura de la inseguridad, como las ya constituidas anteriormente, como el Centro de los Derechos Humanos Paso del Norte, o la Organización Popular Independiente se mantienen permanentemente activos. Su repertorio de acción es muy variado: actos de presión e interlocución ante las autoridades; actos simbólicos expresivos, como veladas por la paz, engomados en los vehículos; actos religiosos, como oraciones colectivas, misas multitudinarias; actos deportivos, como carreras, “bicicleteadas”, etcétera.

Los grupos sociales que participan en estas acciones son también muy diversos: organizaciones no gubernamentales, escuelas, universidades, organizaciones de derechos humanos, familiares de víctimas, jóvenes, niños, grupos religiosos, organizaciones gremiales, comerciantes, madres y padres de familia, etcétera.

LA VUELTA A LA “NORMALIDAD”

A partir de 2011 los índices de delitos de alto impacto empiezan a descender en Ciudad Juárez, según el FICOSEC (organismo mixto, público-privado que da el seguimiento a los datos sobre delitos en el estado de Chihuahua).¹⁹

- *Homicidio doloso*: desde diciembre de 2011 a octubre del 2014, la tasa de homicidios de Ciudad Juárez pasó de 107 a 31 por cada 100 mil ha-

¹⁹ FICOSEC, Informe de 2014, disponible en <<http://ficomsec.org.mx/img/blog/14332846244892216.pdf>>.

bitantes; a pesar del importante decremento, aún está por encima del promedio nacional que es de 13. En números absolutos, en 2011 hubo 2,280, contra 594 en 2014 (véanse las gráficas 1 y 2).

- *Secuestro*: de diciembre del 2011 a octubre del 2014, la tasa de secuestros en Ciudad Juárez presentó un descenso significativo pasando de cuatro a cero por cada 100 mil habitantes.
- *Extorsión*: en diciembre 2011 Ciudad Juárez presentaba una tasa de ocho extorsiones por cada 100 mil habitantes y para octubre del 2014, la tasa descendió a uno, con lo que se ubicó con la incidencia más baja en la frontera norte de México.
- *Lesiones dolosas*: dentro de las ciudades fronterizas estudiadas, a diciembre del 2014, Ciudad Juárez (123) se ubicó como la tercer localidad con mayor tasa de lesiones por debajo de Tijuana (232) y Nuevo Laredo (163) y por encima de Reynosa (116).
- *Robo de auto con violencia*: la tasa de robo de autos con violencia en Ciudad Juárez pasó de 328 a 24 por cada 100 mil habitantes de diciembre de 2011 a octubre de 2014. A esta fecha la ciudad estuvo por debajo de la tasa promedio nacional que se ubicó en los 42 por cada 100 mil habitantes.
- *Robo a casa habitación con violencia*: de diciembre 2011 a octubre 2014, la tasa de robos a casa habitación con violencia en Ciudad Juárez descendió de siete a cinco por cada 100 mil habitantes. Entre las ciudades fronterizas estudiadas, se encuentra con la tasa más baja, por debajo del promedio nacional.
- *Robos a negocios con violencia*: de diciembre 2011 a octubre 2014, la tasa de robos a negocios con violencia en Ciudad Juárez descendió de 25 a 8 por cada 100 mil habitantes. Se encuentra por debajo del entorno nacional (26 por cada 100 mil), y es la tasa más baja dentro de las ciudades fronterizas estudiadas.

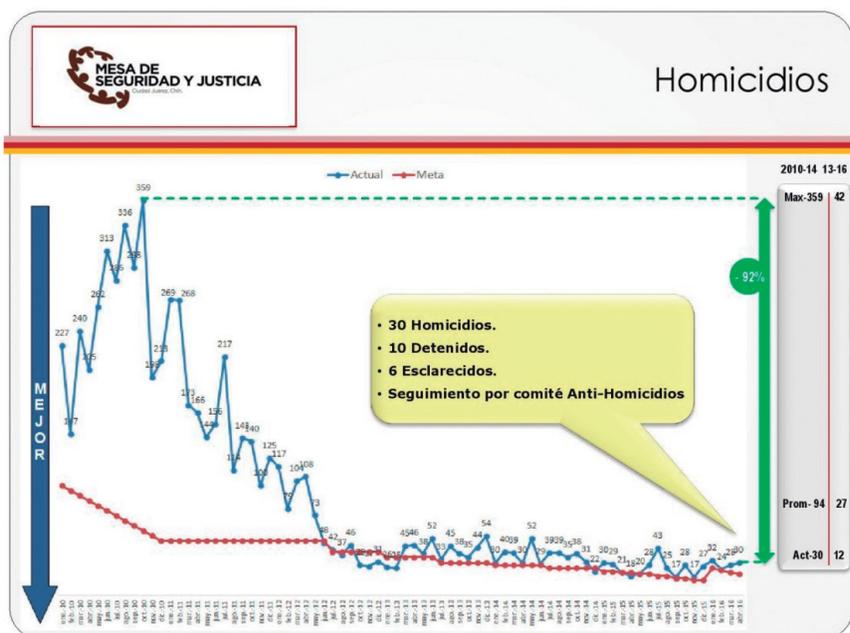
De hecho, desde 2011, hay un decremento impresionante en el número de delitos. Son muy ilustrativas las gráficas 3, 4, 5 y 6 de la Mesa de Seguridad y Justicia en Juárez. Además, Juárez es excluida de la lista de las 50 ciudades de más de 300 mil habitantes más violentas del mundo.²⁰

Sin embargo, varias organizaciones de la sociedad civil, aunque aceptan que la delictividad ha disminuido en la frontera, señalan que sigue dándose una incidencia preocupante de desapariciones de jovencitas, de detenciones ilegales de jóvenes y de tortura por parte de la policía.

Uno de los indicadores más socorridos para mostrar la recuperación de Ciudad Juárez es el incremento del empleo: entre 2010 y 2015, se crean casi

²⁰ *La Jornada*, 26 de enero de 2016, nota de Guillermo Palacios.

GRÁFICA 3
HOMICIDIOS DOLOSOS MENSUALES EN CIUDAD JUÁREZ
(ENERO 2010-ABRIL 2016)



FUENTE: gráfica de la Mesa de Seguridad y Justicia, disponible en <<http://www.mesadeseguridad.org/wp-content/uploads/2016/05/Indicadores-Mesa-de-Seguridad-Abril-2016-pa-ge-013.jpg>>, consultado el 8 de mayo de 2016.

90 mil empleos formales nuevos, de los cuales cerca de 70 mil fueron generados en la industria maquiladora de exportación: el primer año, la cifra total de empleos en esta industria era de 177 027, y en 2015, 247 675, según datos del INEGI (véanse las gráficas 7 y 8).

¿POR QUÉ DISMINUYÓ LA VIOLENCIA?

LAS EXPLICACIONES OFICIALES Y LAS CRÍTICAS

Son indudables dos hechos generales: el primero, que en Ciudad Juárez ha habido una notable disminución de la inseguridad y de la violencia con relación al paroxismo de la misma entre 2008 y 2012. El segundo, que hay una notable recuperación de la economía, al punto de que las autoridades anuncian que ha vuelto a ser “la ciudad del pleno empleo”.

Ahora bien, tanto las caracterizaciones de la situación actual, como las razones que condujeron a ella son analizadas de manera muy diversa. Por un

GRÁFICA 4
 ROBOS MENSUALES DE AUTOS CON VIOLENCIA EN CIUDAD JUÁREZ
 (ENERO 2010-ABRIL 2016)



FUENTE: tomado del sitio de la Mesa de Seguridad y Justicia, disponible en <<http://www.mesadeseguridad.org/wp-content/uploads/2016/05/Indicadores-Mesa-de-Seguridad-Abril-2016-page-013.jpg>>, consultado el 8 de mayo de 2016.

lado, están las explicaciones de las autoridades; por otra, las de actores críticos, periodistas y académicos, involucrados en el proceso que Juárez ha vivido los últimos años.

Las versiones oficiales

En su artículo “Todos Somos Juárez, una estrategia innovadora para enfrentar la violencia y el crimen”, publicado por la Universidad de Harvard, el ex presidente Felipe Calderón considera que la estrategia de seguridad pública aplicada por su gobierno en Ciudad Juárez, a partir de marzo de 2008, no sólo resultó exitosa en sus términos, sino que debe ser estudiada como paradigma.²¹

²¹ Felipe Calderon, “Todos Somos Juárez: An Innovative Strategy to Tackle Violence and Crime”, en *Latin America Policy Journal*, Harvard University, 2013, disponible en <<http://lapj.webs.com/todos-somos-juarez>>.

GRAFICA 5
DENUNCIAS MENSUALES DE SECUESTRO EN CIUDAD JUÁREZ
(ENERO 2010-ABRIL 2016)



FUENTE: gráfica de la Mesa de Seguridad Justicia, disponible en <<http://www.mesadeseguridad.org/wp-content/uploads/2016/05/Indicadores-Mesa-de-Seguridad-Abril-2016-page-013.jpg>>, consultado el 8 de mayo de 2016.

En el citado artículo Calderón insiste en lo que algunas otras autoridades y grupos empresariales han insistido, lo que permite la reducción muy significativa de la violencia extrema en Ciudad Juárez, son los componentes no militares de su estrategia, es decir, el programa “Todos Somos Juárez”, en sus diversos aspectos: recuperación de espacios públicos, construcción de infraestructura social como centros comunitarios, escuelas, hospitales, programas de “restauración del tejido social” (nunca bien definidos, por cierto), etc. Nunca acepta Calderón que lo que su estrategia de combate militar-policíaco directo a las organizaciones criminales no le funcionó, sino que disparó la violencia en Juárez. Fue hasta casi dos años después, cuando las familias de los muchachos asesinados en Villas de Salvárcar y las organizaciones de la sociedad civil le reclaman la enorme cuota de sangre del operativo, cuando decide cambiar la estrategia y orientarse al programa “Todos Somos Juárez”.

GRÁFICA 6
DENUNCIAS MENSUALES POR COBRO DE PISO EN CIUDAD JUÁREZ
(ENERO 2010-ABRIL 2016)



FUENTE: disponible en <<http://www.mesadeseguridad.org/wp-content/uploads/2016/05/Indicadores-Mesa-de-Seguridad-Abril-2016-page-013.jpg>>, consultado el 8 de mayo de 2016.

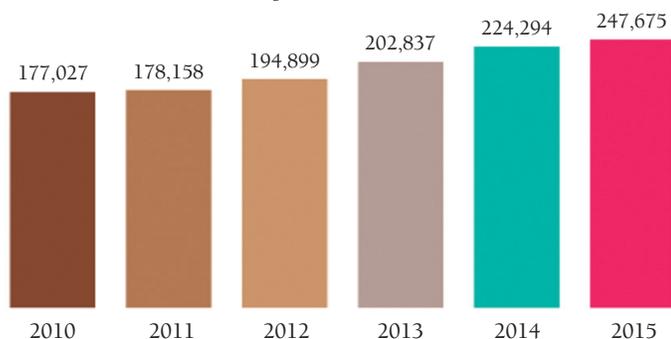
Las versiones críticas

Al respecto, las visiones críticas señalan:

1. El propio operativo dispara los índices de violencia, es una medicina que agrava al paciente, se genera en este sentido un efecto iatrogénico. Al respecto Eduardo Guerrero²² señala que, al ser desmembradas las organizaciones criminales, se recomponen en pequeños grupos y cometen más delitos para adquirir poder y dominar espacios, así, es muy claro que los estados en los que hubo operativos del gobierno como en el “Operativo Conjunto Chihuahua”, la violencia y la delictividad se incrementaron muy significativamente. Entonces resulta muy lógico que, al retirarse de Ciudad Juárez el grueso del ejército y la policía fe-

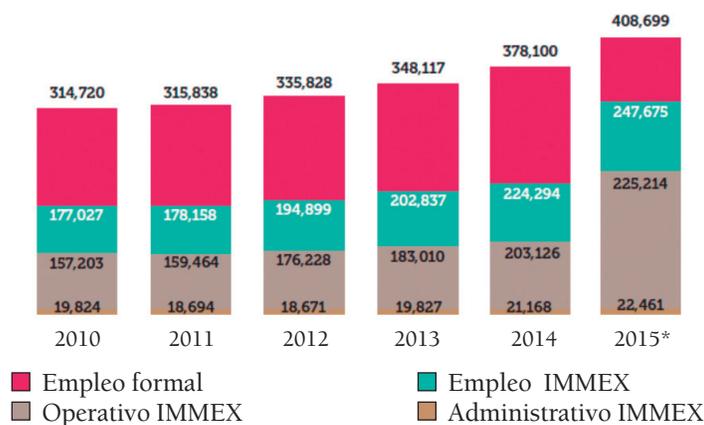
²² Eduardo Guerrero Gutiérrez, “La estrategia fallida”, en Nexos, núm. 420, diciembre 2012.

GRÁFICA 7
TOTAL DE EMPLEO EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN
CIUDAD JUÁREZ, 2010-2015



FUENTE: INEGI. Estadística Mensual del Programa de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación. Datos al cierre de cada año (diciembre). Incluye personal operativo y administrativo. Gráfica tomada del informe “Así estamos en Juárez 2016”, disponible en <http://www.planjuarez.org/images/docs/informes/informe_AEJ_2016.pdf>, consultado el 14 de mayo de 2016.

GRÁFICA 8
COMPOSICIÓN Y TOTAL DEL EMPLEO EN CIUDAD JUÁREZ, 2010-2015



* A diciembre 2015 el empleo operativo (obreros y técnicos) generado por la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) corresponde a 55.1 por ciento.

FUENTE: Empleo formal: Instituto Mexicano del Seguro Social vía INFOMEX y * datos abiertos, cifras al cierre de cada año (diciembre). Empleo IMMEX (total, administrativo y operativo: INEGI. Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación. cifras al cierre de cada año (diciembre). Gráfica tomada del informe “Así estamos en Juárez 2016”, disponible en <http://www.planjuarez.org/images/docs/informes/informe_AEJ_2016.pdf>, consultado el 14 de mayo de 2016.

- deral, disminuyan drásticamente los efectos perversos de su presencia y los índices de inseguridad tiendan a acercarse a la “normalidad” de 2007.
2. Un destacado abogado, derecho-humanista y activista social, integrante de la Mesa de Seguridad y Justicia, Gustavo de la Rosa Hickerson, señala que el Operativo Conjunto fue una verdadera “guerra de exterminio”, una violencia de alta intensidad que disminuyó drásticamente la “tropa” de los grupos delincuenciales, tomando en cuenta que entre 2008 y 2012 hubo más de diez mil muertos en Juárez y desaparecieron alrededor de otros cinco mil. Esto implica una gran reducción de actores armados en esta frontera, con la consecuente disminución de enfrentamientos ente ellos y de la comisión de hechos delictivos perpetrados para conseguir recursos y fortalecerse.²³
 3. Tanto De la Rosa, como el académico y activista social Hugo Almada²⁴ coinciden en que la reducción neta y muy evidente de la delictividad en Juárez no es producto del programa “Todos Somos Juárez” por sí mismo, sino de la forma como la sociedad civil organizada enfocó su participación en la Mesa de Seguridad y Justicia. En ésta se logró que participaran los mandos de la policía federal, luego de que el ejército nunca quiso hacerlo. Gracias a ello pudo vigilarse la estrategia de intervención, hacerle ajustes, reportar violaciones a los derechos humanos. Y lo más importante, la Mesa de Seguridad y Justicia exigió al entonces presidente Calderón y a los mandos policiacos reorientar la estrategia, en lugar de darle prioridad a la detención de delincuentes y sicarios y al decomiso de drogas, enfatizar la persecución de los delitos de más impacto ante la población como extorsiones, robos, secuestros, y así disminuir la impunidad. Para ello exigieron aumentar muy significativamente el número de agentes del Ministerio Público y policía investigadora, presentes en Ciudad Juárez. Demandaban por lo menos cien, pues apenas se contaban tres en esta frontera, y aunque lograron sólo otros cuarenta, gracias a ellos se incrementó la eficacia en la persecución de los delitos de más alto impacto y se disminuyó la impunidad. Además se logró que se instalara provisionalmente en Juárez un efectivo grupo antisequestros.
 4. Según Almada, la presión de la sociedad civil hizo también que cambiara la actitud del gobierno del estado a través de la Procuraduría General de Justicia, luego de la Fiscalía General del Estado. En los primeros años del Operativo Conjunto, buen número de los delincuentes del

²³ Entrevista con Gustavo de la Rosa Hickerson, 11 de mayo de 2016.

²⁴ Entrevista con Hugo Almada Mireles, 22 de abril de 2016.

fuero común que el ejército entregaba a la procuraduría, eran puestos en libertad muy pronto, produciendo el efecto “puerta giratoria”, que los restauraba en sus espacios delictivos. Gracias a las exigencias de la Mesa de Seguridad, la actitud del gobierno del estado cambió y, sobre todo a partir de 2011, la Fiscalía General incrementó la cifra de detenciones. La colaboración entre los tres niveles de gobierno fue decisiva a partir de entonces.

5. Hubo, además, un esfuerzo por depurar la policía municipal, sobre todo durante la presencia del teniente coronel Julián Leyzaola como director de Seguridad Pública Municipal en Ciudad Juárez, quien procedió a realizar cientos de despidos de elementos sospechosos de vínculos con el crimen organizado. Sin embargo, esta persona también es acusada de criminalizar sistemáticamente a los jóvenes, de realizar miles de detenciones arbitrarias y de practicar sistemáticamente la tortura.
6. Por otro lado, los otros componentes del programa “Todos Somos Juárez”, es decir, los que no implicaban un seguimiento continuo de la sociedad civil organizada, no funcionaron bien o de plano no funcionaron. A decir de las organizaciones de la sociedad civil, se gastó demasiado en cemento y muy poco en reconstruir el tejido social y en fortalecer a las organizaciones comunitarias. Buena parte de los recursos de ese programa eran los ya contemplados en los programas ordinarios anuales de las dependencias gubernamentales. El resto del gasto se planeó centralistamente y se ejerció con tantas idas y vueltas de funcionarios entre la capital y la frontera, que llegó a muy poca gente, se beneficiaron grandes contratistas, y no hubo una atención y respuesta consistente a las víctimas.

CONCLUSIONES

Desde el año 2008 y hasta el 2012, Ciudad Juárez vive una situación de violencia extrema a la que concurren factores estructurales: una sociedad fragilizada por la mundialización económica, el debilitamiento de la soberanía del Estado nacional en varios aspectos que genera enormes vacíos de poder ocupados por el crimen organizado. Los principales factores estructurales son: incremento de agentes armados de las organizaciones criminales, incremento del precio de la cocaína y heroína, desempleo en la frontera por la crisis económica mundial de 2008-2009 y, sobre todo, la propia acción del gobierno al iniciar el “Operativo Conjunto Chihuahua” en marzo de 2008, que en los primeros meses militariza la ciudad, obliga a las bandas criminales a agruparse y armarse y a combatir entre ellas, dado el cerco de la

policía y el ejército. Todo esto dispara la violencia extrema en Ciudad Juárez y viene a ser una verdadera guerra, tanto por la inseguridad que se adueña de las calles, como por el gran número de víctimas de todos los delitos que escala varias veces en pocos años.

Varios factores contribuyen a la salida de la situación de violencia extrema, la mayor parte de ellos asociados a la acción sobre las causas coyunturales: por un lado la drástica reducción de los efectivos criminales armados, por los enfrentamientos que hubo entre ellos, los desplazamientos o aprehensiones de otros. Por otro, la salida del ejército que de por sí, generaba más violencia en las calles. Pero de manera muy importante, la exigencia y la participación de la sociedad civil que en diversos espacios —sobre todo en la Mesa de Seguridad y Justicia— logró un mayor control civil sobre el operativo y su estrategia, dirigiéndolo más a proteger a la población de los delitos que más la impactan que a la persecución y desmantelamiento de los cárteles.

Sin embargo, los factores estructurales, los que han hecho de Ciudad Juárez una sociedad fragilizada, altamente vulnerable por los efectos de la mundialización económica y el debilitamiento del Estado, ahí siguen: crecimiento económico desigual, con bruscos ciclos de arranque-freno-arranque; poca atención del Estado a la “Economía del Cuidado”, es decir, a los programas de inclusión social, de atención a niños y a jóvenes, de prevención y atención a las formas de violencia familiar, barrial y a las adicciones. Tampoco el Estado mexicano ha transformado su respuesta a las presiones de la mundialización económica, política y criminal. Sigue dejando enormes vacíos de poder que son llenados por los consorcios transnacionales, por los grandes poderes económicos locales y por las organizaciones criminales (los cárteles mexicanos se han fortalecido mucho mundialmente).

Entonces, a pesar de que una de las grandes enseñanzas de “El caso Juárez” es que la violencia extrema tiende a disminuir cuando hay una participación activa, crítica, organizada, informada de la sociedad civil organizada como factor de control y regulación de las instancias de administración y procuración de justicia, el Estado mexicano no pone en marcha políticas suficientes y adecuadas para fortalecer a esta sociedad y se incrementa su resiliencia. Así las cosas, no se destierran las posibilidades de que vuelva a darse otra “tormenta perfecta” de violencia.

