

INFORME DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL INSTITUTO BAKER

PUBLICADO POR EL JAMES A. BAKER III INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY DE RICE UNIVERSITY

NÚMERO 38



ABRIL 2009

DESARROLLANDO LA REGIÓN FRONTERIZA MÉXICO-EE.UU. HACIA UNA RELACIÓN PRÓSPERA Y SEGURA

La relación entre México y Estados Unidos históricamente ha sido buena, pero actualmente la política interna en ambos países está limitando una relación potencialmente más estrecha y productiva. Los problemas fronterizos permean el cálculo político de quienes toman decisiones tanto en Washington como en Ciudad de México.

Las noticias diarias parecen insinuar que los problemas que se desencadenan en la frontera darán como resultado el fracaso de objetivos comunes. Sin embargo, es nuestra opinión que precisamente lo opuesto es cierto. La clave para forjar una asociación bilateral más fuerte e integral y un futuro conjunto constructivo podría estar en ofrecer soluciones creativas puntuales a la problemática que afecta la zona fronteriza entre México y EE.UU., más que centrarse en los puntos álgidos entre los dos vecinos. Ambos presidentes, Felipe Calderón y Barack Obama, tienen una oportunidad única en los próximos cuatro años para avanzar objetivos comunes tales como la prosperidad económica y la seguridad.

Este informe sobre la frontera entre México y EE.UU. tiene como objetivo ayudar a quienes toman decisiones a forjar relaciones bilaterales más sólidas y sostenibles entre EE.UU. y México, con la implementación de enfoques más coordinados sobre los temas fronterizos. Este documento, patrocinado por el James A. Baker III Institute for Public Policy de Rice University en Houston, Texas, estudia el rol de las instituciones fronterizas, la sociedad civil, las poblaciones transnacionales de ambas fronteras y la resolución de problemas localizados y a pequeña escala, como una primera línea de defensa frente a las condiciones de deterioro en la frontera en su aspecto humanitario, económico o vinculado con la seguridad. Con un conocimiento más amplio de

las condiciones de vida en cada lado de la frontera entre México y EE.UU., esperamos demostrar el enorme potencial de esta vibrante región para tener un rol positivo tanto a nivel de las economías como de las comunidades transnacionales interconectadas de México y EE.UU. Más que ser visto como un dilema unilateral de “suma cero”, la frontera ofrece una plataforma para influenciar positivamente a las poblaciones de EE.UU. y México, logrando una amistad duradera entre ambas naciones. La frontera debería ser el lugar desde el cual se puedan visualizar mejor los beneficios para ambos países de colaborar y cooperar sobre cuestiones de principal interés. En cambio, la frontera se está volviendo cada vez más una zona de tensión, conflicto y de políticas y acciones unilaterales que tienen más probabilidad de entorpecer que de promover las políticas necesarias para lograr objetivos comunes.

Este informe elaborado por la directora del *Latin American Initiative* del Instituto Baker, Erika de la Garza, y por el Investigador Principal de Estudios Energéticos del Instituto, David Mares, incluye conclusiones de nueve trabajos encargados por el Instituto (ver página 18). Esos trabajos analizan varios temas sobre el futuro de la frontera, incluyendo la carga social y económica que el flujo migratorio genera sobre las comunidades fronterizas de ambos lados, el impacto de la falta de infraestructura física y humana en la frontera y la necesidad de esfuerzos conjuntos para combatir el crimen organizado. Al estudiar estos importantes componentes de las relaciones fronterizas y hacer recomendaciones de políticas públicas, esperamos destacar los elementos básicos que llevan a un diálogo más constructivo y a la elaboración de políticas públicas que mejoren las relaciones entre México y EE.UU.

El Presidente Obama asumió su cargo en un momento de incertidumbre en las relaciones entre México y EE.UU. A pesar de los desafíos externos e internos que enfrenta su administración—incluyendo las guerras en curso en Irak y Afganistán, una crisis financiera mundial y una seria recesión económica—el Presidente Obama debería tener como una de sus prioridades principales la relación entre México y EE.UU. Su reciente visita a México en abril del 2009 y su diálogo de alto nivel con el Presidente Calderón, así como el compromiso de US\$700 millones en recursos para fomentar el cumplimiento de la ley en la frontera son un buen inicio por parte del Presidente de EE.UU. La financiación para apoyar la profesionalización de los agentes dedicados al cumplimiento de la ley en las ciudades fronterizas es muy importante. Se ha demostrado que incrementar los estándares de los procedimientos basados en la evidencia y los derechos del ciudadano han mejorado la efectividad del cumplimiento de la ley, en vez de ser una traba hacia su cumplimiento. El uso de líneas para llamadas anónimas para recolectar información y la vigilancia también han jugado un rol constructivo dando a las autoridades locales encargadas del cumplimiento de la ley mejor información sobre actividades ilegales y sobre contrabandistas de drogas.

La política estadounidense de los últimos años ha fracasado en reconocer la importancia fundamental del beneficio de mantener relaciones positivas con México. Si Washington insiste en esta negligencia, se corre el peligro de un mayor deterioro de la relación bilateral, que ya se encuentra bajo seria tensión. México está bajo una enorme presión debido al aumento de violencia relacionada con el tráfico de drogas y a la política del Presidente Calderón de dar a los militares un rol principal en la lucha contra el crimen organizado—política que está siendo cada vez más cuestionada. Al mismo tiempo, México enfrenta otra posible crisis debido a la disminución de su producción de petróleo, poniendo en riesgo una fuente principal de ingresos para los gastos del gobierno. Asimismo, y como sucede en Estados Unidos, México enfrenta un futuro incierto frente a la crisis financiera internacional. La disminución de la actividad económica mundial ha eliminado empleos dentro del país y para los trabajadores que desde afuera envían sus remesas a México. Como nunca antes, ambas naciones necesitan trabajar

conjuntamente para mejorar la seguridad en la zona fronteriza y para permitir que sus vínculos económicos alcancen todo su potencial.

Con anterioridad al 11 de septiembre de 2001, los esfuerzos estaban encaminados a crear “fronteras sin trabas” para mejorar el desempeño económico de la región desde Brownsville-Matamoros hasta San Diego-Tijuana. Entre 1993 y 2006 las exportaciones agrícolas de México hacia EE.UU. se incrementaron en US\$6.700 millones mientras que las de EE.UU. hacia México aumentaron en US\$7.300 millones. Del lado estadounidense, las ciudades fronterizas de Texas recibieron la mayor parte de los beneficios gracias a los servicios de transporte y de aduana vinculados al comercio de las maquiladoras; al mismo tiempo, las instalaciones de distribución y las oficinas administrativas promovieron el crecimiento del sector inmobiliario industrial y se crearon empleos en las profesiones jurídicas, contables y financieras. Como concluyó un informe del Banco de la Reserva Federal de Dallas: “las maquiladoras ayudan a la región fronteriza de Texas a subir en la escalera económica” (Vargas 2001).

Hoy la promesa de una frontera sin trabas se ha desvanecido. Es posible que sólo resurja con una política concertada y proactiva que de respuesta a los problemas actuales en infraestructura física y humana. También una que promueva mejores procedimientos y financiación para el cumplimiento de la ley. A pesar de los avances positivos de las décadas anteriores, los desafíos planteados por una globalización acelerada y por el terrorismo internacional, además del hecho que el tráfico de drogas ilícitas esté pasando por un período especialmente inestable y violento, hacen de la zona fronteriza un área de especial importancia y más complicada para ambos países.

Después de los ataques del 11 de septiembre del 2001 la protección del territorio estadounidense de otro acto terrorista ha sido una prioridad de EE.UU. Sin embargo, el concepto del término “protección” ha sido definido de manera restringida con respecto a México. Estados Unidos ha ignorado el impacto sobre una relación que había presentado niveles históricos de cooperación basados en beneficios mutuos de largo plazo luego de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en 1994. México ha tenido que entender esta nueva relación con EE.UU. a la luz de este drástico aumento en la

preocupación por la seguridad nacional. Al mismo tiempo, el mismo México ingresa en una nueva etapa de confrontación con los cada vez más osados y despiadados narcotraficantes. Por consiguiente, los responsables de formular las políticas mexicanas están tomando conciencia de los desafíos que plantea la lucha contra amenazas no convencionales. Tales amenazas no son exclusivas de EE.UU. y México. Los gobiernos alrededor del mundo afrontan cada vez más amenazas a la seguridad provenientes de fuerzas que operan en forma transnacional y enfrentan, superan o simplemente evaden la capacidad de control de las fuerzas policiales internas. Los nuevos desafíos que los estados enfrentan derivados del delito y el terrorismo transnacionales se deben a que los mismos factores que estimulan la actividad económica legítima (por ejemplo, mayor libertad de comercio bajo el NAFTA y la desregulación financiera) también benefician a la economía ilícita. Los reclamos de que la soberanía está en riesgo cuando se infringen las leyes en la frontera polarizan la retórica y las emociones, reduciendo una situación compleja a un foco de atención particular que oscurece las esferas de interés mutuas.

El terrorismo y los capos de la droga no son la única causa de las dificultades que enfrentan las economías de EE.UU. y México. La globalización ha generado sus propios desafíos, al abrir la puerta a más competidores en la producción de bienes y servicios, al ajustar los mercados de materias primas y al facilitar el libre movimiento de capitales hacia el mayor postor. En efecto, los dos países enfrentan una trilogía de desafíos—la seguridad, la migración, y el desarrollo económico y social—que generan impactos sobre todos los demás temas que completan la agenda de asuntos fronterizos y afrontan tanto los responsables de las políticas nacionales como los ciudadanos. Se debe reconocer que el desarrollo económico y social es crítico para gestionar el impulso migratorio y el estrés que genera.

Como sociedades democráticas, ambas naciones procuran desarrollar sus capacidades humanas y materiales de manera que satisfagan las necesidades de sus sociedades. Dicho desarrollo no puede avanzar de modo eficiente y eficaz cuando las personas temen por su seguridad, sea como ciudadanas de una nación bajo ataque o como individuos en un contexto interno de hostilidad, violencia, corrupción y escasez

de bienes y servicios que satisfagan necesidades humanas esenciales. Aunque la migración es ante todo un fenómeno social y económico, el movimiento de grandes números de personas perturba tanto las comunidades de las cuales parten como las comunidades en las cuales se establecen o donde se congregan temporalmente durante su camino. Esos impactos afectan no solamente a estas comunidades, sino también a los individuos que migran.

La zona a lo largo de la frontera internacional es la más castigada por los ajustes cuando ambas naciones luchan por adoptar e implementar sus políticas nacionales. El deterioro de la gestión de la relación bilateral por parte de los diseñadores de políticas nacionales se evidencia localmente en los crecientes problemas que sacuden a los ciudadanos a lo largo de la frontera: polarización de actitudes, disminución de la interacción económica, niveles crecientes de delitos violentos y deterioro del medioambiente. No obstante, los interesados no siempre juegan un rol constructivo en el diálogo que aliviaría problemas comunes. Es más, grupos ciudadanos y medioambientales específicos bloquean infraestructuras individuales que podrían resolver problemas de congestión y del medio ambiente para todos. Además los encargados del cumplimiento de la ley a nivel local enfrentan restricciones presupuestarias que limitan su capacidad de ser efectivos. Mientras tanto, la financiación va hacia recursos nacionales que son menos efectivos para las comunidades locales. Lamentablemente, las acciones de los distintos responsables de las políticas nacionales y grupos de interés parecen no comprender que la prosperidad y la seguridad de la nación y sus zonas fronterizas son interdependientes.

Mientras EE.UU. avanza hacia el futuro con un nuevo Presidente y México se encamina a elecciones legislativas, es el momento apropiado para hacer un balance sobre lo que está ocurriendo en la frontera y pensar en cómo mejorar la situación actual. Algunos sostienen que EE.UU. necesita llevar adelante de modo enérgico una política integral de “sellar la frontera” hasta que México resuelva sus problemas internos. Pero los problemas de la frontera no están exclusivamente en México. El intercambio, las fuentes de agua, el comercio de armas de EE.UU. lícito e ilícito, el lavado de dinero y la infraestructura energética en el lado estadounidense de la frontera tienen impactos sobre la salud y el bienestar de

las comunidades fronterizas mexicanas; así como la política de inmigración de EE.UU. A través de acciones que sugieren que los problemas se originan en México, EE.UU. perjudica sus propios intereses y corre el riesgo de generar un desagradable producto político: la elección de un régimen fuertemente antiestadounidense similar a aquellos que ya están en el poder en un creciente número de países de América Latina como en Venezuela y Nicaragua. El anuncio de la Casa Blanca el 24 de marzo de 2009 sobre la respuesta y el compromiso de EE.UU. frente a la seguridad a lo largo de la frontera entre México y EE.UU. parece indicar que la administración Obama está atenta a estos problemas y dispuesta a trabajar de cerca con sus contrapartes mexicanas. Siendo realistas, ambos países tienen mucho que ganar de una cooperación recíproca que busque mejorar la relación en la frontera, mejorar la vida de los ciudadanos de ambos países en la frontera y facilitar la gestión de la relación en Washington y Ciudad de México. El desafío para los dos gobiernos consistirá en diseñar una política que apoye los esfuerzos locales para hacer de la zona fronteriza un mejor lugar para vivir, y proceder así en un contexto de políticas nacionales que prioricen objetivos nacionales.

La trilogía de desarrollo económico, migración y seguridad (a nivel nacional y humano) es por lo tanto el elemento clave en torno al cual se debe orientar un debate público sobre la relación entre la situación actual en la frontera México-EE.UU. y los más amplios intereses nacionales de ambos países. Para encarar estas cuestiones de manera constructiva se requiere un entendimiento de las diferentes perspectivas que tienen los interesados para luego proceder a la búsqueda de los aspectos comunes. Es claro que no se pueden encarar o enfocar de manera cooperativa todos los temas. Cuando este es el caso, el objetivo de ambos países frente a estos temas particularmente difíciles debería ser el de proceder de manera unilateral, con daño mínimo a los intereses de la otra parte.

También es nuestra opinión de vista que en este esfuerzo por promover el desarrollo y la seguridad en los dos países, los intereses regionales y sus actores deben estar mejor integrados al proceso de diseño de políticas. Sus experiencias además de sus necesidades tendrán un impacto significativo sobre la manera de implementar las políticas que se acuerden tanto

a nivel nacional como local y sobre el resultado que deben generar. En conclusión, fortalecer a los ciudadanos y a la sociedad civil en la frontera sin duda mejorará la capacidad de los organismos públicos en la misma y aumentará la legitimidad social de las políticas públicas que se elaboren en Washington y Ciudad de México.

Las principales conclusiones de los nueve trabajos encargados para este reporte son las siguientes:

1. El fracaso de desarrollar adecuadamente la infraestructura física y humana en los condados fronterizos de México y EE.UU.—y el impacto del pobre desarrollo económico de los condados fronterizos estadounidenses—han exacerbado el problema regional y han deteriorado las relaciones entre México y EE.UU. Es necesario dedicar recursos más sustanciales a la infraestructura física y humana en el cruce de la frontera.
2. Mejorar las condiciones socio-económicas de las comunidades en la frontera y las capacidades para el cumplimiento e imposición de la ley en las ciudades y pueblos en la frontera producirá ganancias significativas sobre los problemas que afectan las relaciones entre EE.UU. y México y ayudará a aliviar los problemas actuales en la frontera.
3. Las oportunidades de empleo en la frontera están muy limitadas a trabajos manuales con sueldos mínimos. Se necesita establecer educación público-privada y programas de industrialización para estimular más innovación industrial. Esto resultara en trabajos mejor remunerados, que podrían aliviar la pobreza que a veces conduce a comportamientos criminales.
4. Las comunidades fronterizas están sobrecargadas social y económicamente por un influjo de migrantes desempleados, usualmente hombres solteros con recursos financieros limitados. Estas comunidades no reciben suficiente apoyo de sus respectivos gobiernos regionales o nacionales para contrarrestar los costos de hacer cumplir la ley y los servicios sociales necesarios para reducir el impacto negativo de tales inmigrantes sobre el tejido social de las comunidades receptoras.

5. Se necesita una reforma laboral en México para crear trabajos mejor remunerados en los estados del interior del país. Esto ayudará a reducir el flujo de migrantes buscando oportunidades en la región fronteriza.
6. Se necesitan más esfuerzos cooperativos para combatir el crimen organizado que ha convertido a varias ciudades fronterizas de México en amenazas a la seguridad de México y pueden, si no se controla, pasar la frontera y representar una amenaza para las ciudades fronterizas de EE.UU. La cooperación debería incluir entrenamiento para elevar el profesionalismo de los cuerpos policiales y del cumplimiento de la ley en las ciudades y pueblos fronterizos para incrementar los estándares de evidencias y promover los derechos ciudadanos.
7. Ciertas tecnologías, como cámaras de vigilancia y líneas para llamadas anónimas pueden asistir a los cuerpos de ley. Sin embargo, los encargados de la elaboración de políticas deben evitar la tendencia a creer que las soluciones de tecnología informática pueden reemplazar activos tradicionales como un cuerpo policial más grande y mejor entrenado. Se debe hacer más énfasis en reclutar y entrenar más agentes e inspectores de armas.
8. Se necesita una Autoridad Fronteriza binacional para crear procedimientos y respuestas de gestión comunes de la frontera, así como posibles soluciones a los temas porosos como el uso del agua y el medio ambiente.
9. Se deben involucrar actores no gubernamentales de la región fronteriza, y en un intercambio cultural de ideas, desarrollar estrategias apropiadas y efectivas para encarar los problemas de la frontera.

EQUILIBRIO ENTRE LAS NECESIDADES INTERNACIONALES, NACIONALES Y LOCALES

México y Estados Unidos tienen intereses nacionales legítimos que enfrentan una diversidad de desafíos además de una relación bilateral que también afronta retos importantes. Hay veces en que esos intereses

nacionales pueden atenderse mejor mediante la cooperación y la colaboración entre ambas partes, mientras que otras veces a cada uno le puede ir mejor si encara la atención de sus necesidades de manera unilateral. No obstante, como democracias, ambos países tienen la responsabilidad de atender las necesidades de sus ciudadanos individuales. Muchos de esos ciudadanos habitan en la zona fronteriza, donde el hecho físico de la frontera internacional tiene un impacto fundamental sobre sus vidas. Por lo tanto, sus intereses deberían ser tomados en cuenta por los gobiernos nacionales.

La participación de las comunidades locales también puede ofrecer ventajas para el diseño de políticas a nivel nacional y bilateral. En la frontera, los costos y beneficios de las diferentes políticas pueden ser más claras en la medida en que los destinatarios de tales políticas se adaptan a ellas. Por ejemplo, las personas pueden sacar mayores ventajas de las que esperaban, de las reformas en políticas de educación y salud. O pueden evadir –mediante la astucia y la corrupción o combatiéndolas– los esfuerzos para detener o reducir el tráfico de drogas. Estas comunidades dado que experimentan la realidad de la frontera en profundidad, también pueden ofrecer información para las innovaciones políticas que puedan ser más efectivas. Las estrategias de despliegue de avanzada de los Servicios de Inmigración y Naturalización (*Immigration and Naturalization Services, INS*—hoy parte del *Department of Homeland Security*) que comenzaron en la década de 1990 fueron inicialmente concebidas por un funcionario fronterizo de McAllen, Texas y su éxito hizo que los diseñadores de políticas nacionales las adoptaran.

La eficacia y la justicia se benefician por lo tanto cuando los diseñadores de políticas a nivel nacional y local buscan equilibrar las necesidades de su nación, la relación bilateral y las prioridades de las comunidades locales. La política resultante será el reflejo de un proceso político, de las perspectivas que se tengan de la zona fronteriza y de la calidad de la información disponible sobre los desafíos y las oportunidades.

No tenemos más alternativa que mejorar la eficacia y eficiencia de nuestra cooperación. Los costos morales, sociales, políticos y económicos de desarrollar e implementar los elementos policiales/militares y tecnológicos para “sellar la frontera”

deberían resultar demasiado altos como para que los políticos los tomen seriamente en consideración. Las políticas que adoptemos deben tomar en cuenta las causas fundamentales de los problemas al mismo tiempo que enfrentan las manifestaciones ilegales de esas causas. Es de fundamental importancia resistir la tentación de adoptar políticas que busquen orientar conductas en una forma que exacerbe las causas fundamentales de los problemas.

LA FRONTERA: LA REGIÓN Y SUS COMUNIDADES

Existen numerosas definiciones de la zona fronteriza, cada una guiada por la connotación que el usuario de las definiciones necesite hacer. Los gobernadores de los estados a lo largo de ambos lados de la frontera y algunos organismos fronterizos han abogado por una definición que abarque 300 kilómetros en México y 100 kilómetros en Estados Unidos. Dentro de esta definición general, los 24 condados de Estados Unidos y los 38 municipios mexicanos que lindan con la frontera nacional y tienen una población de aproximadamente 13 millones de personas están especialmente afectados por la problemática fronteriza. Para fines de este informe, nos referiremos a este subconjunto de la región fronteriza como “comunidades fronterizas”.

La población de las comunidades fronterizas del lado de EE.UU. está creciendo a un ritmo que casi duplica el nacional (22 por ciento frente a 10 por ciento en los '90), está altamente concentrada en unas pocas zonas metropolitanas y tiene características sociodemográficas que hacen que los ingresos se ubiquen en el 87 por ciento del promedio nacional o 65 por ciento si se excluye el condado de San Diego. De hecho, si no incluimos a San Diego, el ingreso per capita de los otros 23 condados en el año 2003 estuvo por debajo del de los 50 estados. El cuarenta por ciento de la población de estos 23 condados, lo que incluye la mayoría de la población hispana, vive en colonias; comunidades no planificadas con infraestructura o servicios básicos subestándar (o incluso inexistentes) en lo que se refiere a sistemas de agua potable, sistemas de desagüe pluvial y alcantarillado, pavimentación de caminos y electricidad. El transporte, el comercio minorista y el gobierno (lo que incluye la actividad militar de la patrulla fronteriza y las subvenciones

a la pobreza) son las tres actividades económicas principales. Las comunidades fronterizas tienen tasas más elevadas de jóvenes dependientes y tasas más bajas de participación en la fuerza laboral que el promedio nacional, lo cual reduce la parte de la población que contribuye con ingresos. Asimismo, tienen niveles más bajos de escolaridad y una porción más grande de población que no domina el inglés. (Gerber 2009).

La región está estrechamente vinculada con México desde el punto de vista social, cultural y lingüístico; el crecimiento demográfico y el tráfico transfronterizo con México se encuentran entre las pocas fuentes de dinamismo de la economía de la región, aunque también contribuyen a generar presiones fiscales intensas sobre el gobierno local. Los vínculos estrechos con México han ocasionado algo de ambivalencia respecto a la migración mexicana y a las políticas federales de control fronterizo. La expansión y el despliegue de avanzada de la Patrulla Fronteriza de EE.UU. —la estrategia de “prevención (de la migración) a través de la disuasión” —tuvieron su origen a nivel local y demostraron ser altamente populares en EE.UU. Sin embargo, la estrategia más reciente de construir un cerco fronterizo adicional no fue una exigencia local y ha generado alguna resistencia entre los residentes de la frontera estadounidense.

La población que reside en el lado mexicano de la frontera representa un importante mercado laboral para las comunidades fronterizas de EE.UU. De hecho, en el 2002 casi el 8 por ciento de la población laboralmente activa de las ciudades de Tijuana y Mexicali cruzaban legalmente a EE.UU. entre 1 y 5 días por semana para trabajar. Las comunidades fronterizas mexicanas también representan importantes mercados de consumo y comerciales para las comunidades fronterizas de EE.UU. (Ayón 2009).

Las ciudades fronterizas del lado mexicano padecen las mismas problemáticas de infraestructura pública, vivienda y salud pública que sus homólogos del norte, pero en una escala mayor dado el nivel de desarrollo de México. Algunas de las razones de la similitud de esta situación son reflejo de las que se observan en EE.UU.: corrientes migratorias (pero que en el lado mexicano incluyen miles de niños sin la compañía de un adulto) que abrumen la capacidad

de las autoridades locales de responder, mientras que los legisladores de la capital nacional subestiman los problemas y necesidades de las comunidades fronterizas al diseñar políticas nacionales y bilaterales que afectan la frontera.

En cuanto a la seguridad pública, las comunidades de la frontera mexicana afrontan actualmente una realidad nunca experimentada en el lado estadounidense. A pesar de que el nivel de ingresos es superior al de la mayor parte de México, la mala situación social y medioambiental de la región fronteriza genera problemas de salud significativos. La tasa de tuberculosis (TB) en la frontera es de 25 casos por cada 100.000 habitantes, en contraste con la tasa nacional de México que es de 15,6. El número de muertes por TB es semejante a esta diferencia: 6,8 fallecimientos por cada 100.000 habitantes a lo largo de la frontera frente a 4,7 a nivel nacional. Con el VIH/SIDA se produce una situación similar: las tasas fronterizas de infección en Tijuana son de 107/100.000, en Ciudad Juárez 83/100.000 y en el ámbito nacional de 25,2/100.000 (Cruz 2009).

DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

La frontera es un lugar sumamente complejo y paradójico. La infraestructura física subdesarrollada en ambos lados de la frontera, así como la pobreza y la falta de educación, reflejan las limitadas oportunidades económicas. Pero por otro lado, la presión migratoria destaca el hecho de que, a pesar de sus deficiencias, la frontera es una fuente de oportunidades para la gran cantidad de personas que continúa trasladándose a ella procedente de lugares donde las carencias son aún mayores. Aunque el lado estadounidense permanece relegado según los indicadores económicos de EE.UU., ofrece, sin embargo, suficientes ventajas como para continuar atrayendo nuevos residentes. En efecto, la baja calificación socio-económica de la zona en casi todos los indicadores, refleja en alguna medida la continua afluencia de nuevos trabajadores extranjeros, poco calificados, que anula desde el punto de vista estadístico todas las mejoras que los residentes ya afincados pudiesen lograr. (Fullerton/Barraza 2009).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) fomentó el crecimiento de la industria maquiladora, convirtiendo a la frontera norte en

uno de los generadores de empleo más dinámicos del país. Las maquiladoras son fábricas que pagan bajos salarios, de mano de obra intensiva, que importan componentes libres de impuestos y aranceles, para luego reexportar el producto elaborado. Sin embargo, este progreso enfrenta actualmente el desafío de productos más baratos procedentes de China donde los salarios son aún más bajos que en México. De hecho, la competitividad económica de México ha venido deteriorándose desde que alcanzó su pico en el año 2000.

Las flaquezas de México radican en un financiamiento inadecuado de infraestructura para estimular el estudio de la ciencia y la tecnología, crear innovación (por ejemplo, universidades y empresas) y conectarla con aquellos que podrían utilizarla en sus actividades económicas (a través de la transferencia de tecnología), como así también en una cultura industrial que todavía no se da cuenta de la importancia de la innovación. En los últimos 35 años, México ha invertido un máximo de 0,35 por ciento de su producto interno bruto en ciencia y tecnología, muy por debajo de los niveles alcanzados por sus competidores en los mercados emergentes: Brasil (1 por ciento), Corea del Sur (2,91 por ciento) y Vietnam (2 por ciento), o incluso mercados maduros como el de Estados Unidos (2,64 por ciento). De hecho, un estudio sobre las políticas de innovación en México realizado en 2007 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ubicó a México en el último lugar entre los países miembros en términos de apoyo de las políticas públicas a la innovación.

Por lo tanto, México tiene una amplia fuerza laboral no calificada cuyos bajos salarios, a pesar de ser atractivos para la industria, no generan oportunidades económicas para el empleado. Esto es un dilema para un país donde el sistema educativo no prepara a los futuros trabajadores para mejores trabajos y mayores sueldos. Los *clusters* industriales prometen generar más valor agregado y mano de obra más calificada en México. Sin embargo, su creación impone un enorme desafío debido a la falta de los recursos financieros y humanos (incluidas habilidades gerenciales) requeridos, como así también debido al nivel de coordinación entre las empresas (Carrillo 2009).

En México, las políticas de empleo a nivel nacional

y estatal se orientan hacia la capacitación, para que la mano de obra pueda satisfacer mejor las necesidades de la industria; asimismo, hay mucho énfasis en proporcionar múltiples instancias, tales como ferias de trabajo y oficinas de empleo, para conectar a los trabajadores con las oportunidades laborales. Muchos de estos esfuerzos, sin embargo, son temporales. (Mendoza 2009).

El desarrollo económico también se ve seriamente perjudicado por una infraestructura física deficiente en disponibilidad de energía, recursos de agua y transporte. El Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) se encargan de la calidad del aire, del agua y de las aguas residuales, pero su presupuesto es totalmente inadecuado para la tarea. En 1994 se estimaba que las necesidades de infraestructura medioambiental eran de US\$5 a 12 mil millones, pero al 2006 el BDAN había otorgado préstamos y subsidios que ascendían a menos de 500 millones de dólares. La inversión gubernamental bajo el Programa Nacional de Infraestructura de México (2007–2012) podría estar dirigido a puertos, ferrocarriles y autopistas, dejando poco para las necesidades urbanas y rurales de infraestructura que afectarán en forma más directa el capital humano y la calidad de vida.

En lo que respecta a Estados Unidos, la falta de infraestructura adecuada para cruzar la frontera limita el crecimiento del comercio y bloquea la concreción plena de los potenciales beneficios económicos que podrían surgir de las grandes inversiones en infraestructura. Gran parte de la carga proviene de “mejoras” de seguridad que extendieron las colas y los tiempos de espera, y que hicieron que cruzar la frontera sea oneroso y lleve mucho tiempo. Empíricamente, hay poderosas razones para creer que las comunidades fronterizas pierden significativamente cuando no se puede cruzar la frontera, por motivos comerciales y personales, de forma rápida y eficiente. Las estimaciones de los costos económicos de los tiempos de espera en la frontera van de US\$6 mil millones en pérdidas de producción y más de 51.000 puestos de trabajo y US\$7 mil quinientos millones en pérdidas de producción y 296.400 potenciales puestos de trabajo adicionales (Gerber 2009). Ninguno de los estudios tomó en cuenta los costos asociados con la pérdida de

inversiones y, por lo tanto, subestiman las pérdidas en producción y en puestos de trabajo debido a las demoras en el cruce de la frontera.

La falta de coordinación entre los gobiernos locales y estatales, la naturaleza *ad hoc* de muchos esfuerzos de organización y la falta de instituciones y sistemas de cooperación imponen un enorme desafío para la planificación de la infraestructura de frontera y representan un impedimento significativo para el desarrollo. Al planificar un nuevo cruce de frontera al este del actual Puerto de Entrada de Otay Mesa, el grupo de trabajo de planificación debe consultar con un total de 18 agencias de Estados Unidos y 12 de México a nivel federal, estatal y local (*San Diego Association of Governments*, 2005), así también como con una gran cantidad de actores privados no estatales, tales como grupos medioambientales, académicos y cámaras de comercio de ambos países. La ineficiencia y la falta de transparencia también perjudican la colaboración y la planificación de infraestructura. Mejorar la infraestructura requiere optimizar el proceso de aprobación, una mayor cooperación entre las agencias, más eficiencia y mayor transparencia.

Las Paradojas de la Inmigración

La población de Estados Unidos y de México está envejeciendo y creciendo a un ritmo más lento. En el largo plazo, probablemente ambos países necesiten más inmigración, pero en la época actual México continuará exportando mano de obra. No falta investigación sobre el impacto de la inmigración en ambos países. Tampoco hay escasez de propuestas para abordar este desconcertante problema desde todos los lados del debate. En lugar de tratar las investigaciones y las propuestas en detalle—una tarea enorme—el presente informe se centra en algunas cuestiones clave asociadas con la migración mexicana a la parte norte de México y a Estados Unidos.

Para abordar el tema de la migración dentro del contexto de la frontera, es necesario comprender las conexiones existentes entre las preocupaciones regionales y las políticas nacionales. Este reporte se centrará en los temas más importantes donde los impactos de la política nacional sobre las comunidades fronterizas son vistos como poco beneficiosos por las comunidades de ambos lados.

El flujo de mano de obra ilegal, así como las

políticas federales y estatales de EE.UU. creadas para frustrar e interceptar dichos flujos en lugar de controlarlos, tienen un impacto inmediato sobre las comunidades fronterizas de ambos lados en su doble función como zonas trampolín y primeros receptores. El Programa de Industrialización de la Frontera, que creó maquiladoras, y más recientemente el NAFTA, reconocieron la necesidad de crear oportunidades económicas en México, pero los obstáculos para la creación de puestos de trabajo estables y bien remunerados continúan siendo grandes, especialmente en el clima económico actual.

La reforma efectiva de la inmigración en EE.UU. es difícil porque la distribución a corto plazo de los beneficios y los costos difiere. Generalmente, se percibe que los beneficios son para los inmigrantes ilegales y para sus empleadores, mientras que los costos son soportados por las comunidades locales, por el aumento de los servicios públicos, y cargas para los particulares como resultado del ingreso no autorizado a la propiedad privada y el delito. Si bien podemos decir que los beneficios a mediano y largo plazo para toda la nación superan los costos a corto plazo, la política está muy influenciada por las necesidades percibidas por las personas en el corto plazo. Como consecuencia, cualquier solución a la inmigración debe compensar los costos locales de corto plazo de las comunidades locales impactadas por la inmigración ilegal. Esto también facilitará la focalización a nivel nacional de los asuntos de largo plazo vinculados con los flujos migratorios.

Las remesas a México enviadas por los inmigrantes alcanzaron los US\$23 mil millones en el 2007, sólo menores a las exportaciones de petróleo del país. Como las remesas son una parte tan importante de la economía mexicana e ingresan directamente a la economía local, pueden ayudar a estimular en forma más directa la actividad económica, lo cual puede reducir los factores que llevan a los inmigrantes ilegales a dejar sus lugares de residencia. Dado que los flujos migratorios no constituyen del todo un beneficio para México en el largo plazo (se producen muchas tensiones sociales como consecuencia de la migración a gran escala y se va probablemente el sector más ambicioso de la población), resulta de interés tanto para Estados Unidos como para México que las remesas sean lo más eficientes y efectivas posibles a fin de estimular el crecimiento económico

interno. Para ello, los consulados mexicanos se han vuelto más activos en lo que respecta a defender a los inmigrantes contra abusos que podrían privarlos de sus ganancias, y ambos gobiernos están trabajando para crear mecanismos más transparentes y menos costosos que les permitan remitir sus ingresos.

Los flujos migratorios legales e ilegales le imponen a los gobiernos estatales y locales numerosos desafíos, entre los que se incluyen la superpoblación de las escuelas públicas, la sobrecarga del sistema público de salud y el problema de la infraestructura. Por el lado de México, los gastos adicionales incluyen alojar a grupos de personas que llegan a las áreas fronterizas del norte desde lugares como América Central y China y se quedan por períodos de tiempo indefinidos esperando la oportunidad de cruzar a Estados Unidos. Esta “población flotante” no sólo compite por escasos trabajos informales a corto plazo, sino que también contribuye con la prostitución, el consumo de alcohol y drogas y los robos menores, ya que estas personas desconectadas buscan distracciones sociales y personales a la difícil situación que atraviesan. Por el lado de Estados Unidos, un estudio realizado en 2002 patrocinado por la Coalición de Condados Fronterizos estimó que el costo total de los servicios médicos de emergencia no compensados debido a inmigrantes indocumentados, en los 24 condados, ascendía aproximadamente a US\$190 millones en 2000, mientras que el costo de aplicación de la ley ascendían a US\$192 millones. Sin embargo, este tipo de estudio no intenta estimar las contribuciones económicas totales que los inmigrantes indocumentados realizan en dichos condados ni los impuestos que pagan. Presentan así una visión distorsionada de la situación.

En los años 90 la estrategia de Estados Unidos cambió, de la persecución y detención de las personas que cruzaban ilegalmente a Estados Unidos a un despliegue de avanzada de oficiales y vehículos de patrulla a lo largo de la frontera para disuadir a los inmigrantes ilegales. Las comunidades fronterizas generalmente prefieren esta última estrategia, que reduce los costos de los servicios legales y médicos de emergencia locales y minimiza el potencial hostigamiento de residentes hispanos legales. Sin embargo, ante la mayor presencia de patrullas en la frontera, los inmigrantes buscaron cruzar por áreas rurales con menos patrullas pero mayores riesgos de supervivencia. Un mayor flujo a través de los remotos

corredores desérticos trajó como resultado cientos de muertes entre las personas que intentaban cruzar la frontera, lo cual se ha convertido a su vez en una fuente de tensión en las relaciones de Estados Unidos y México.

Otra consecuencia de detener a los inmigrantes ilegales en la frontera es el redireccionamiento de estos flujos migratorios hacia Arizona en particular, y desde allí a una mayor dispersión de la población indocumentada por todo el país. El traslado de algunos de los costos asociados con los flujos de mano de obra ilegales a las comunidades que se encuentran fuera de la región fronteriza trajó como resultado una gran cantidad de políticas estatales y locales para contrarrestar y expulsar el flujo migratorio.

En el proceso, esto ha ayudado a generar apoyo nacional para la ley *Secure Fence Act* del 2006, que intentó ir más allá de la estrategia de despliegue en la frontera con unas 700 millas de cercado doble y otras formas de control de la frontera que trasladan nuevamente los costos a las comunidades fronterizas.

La opinión local sobre el muro es variada. Muchos grupos que viven cerca del límite internacional apoyan la iniciativa y otros, particularmente en Texas, creen que la estrategia de despliegue fue lo suficientemente exitosa sin el muro.

También provocan una comparación no deseada con el muro de Berlín, la notoria barrera que separaba a Alemania Oriental de la Occidental en el Siglo XX. De hecho, los funcionarios elegidos en las comunidades fronterizas de Texas fueron algunos de los críticos más notables del nuevo cerco o “muro fronterizo” (Ayón 2009 y Bronk y Payan 2009).

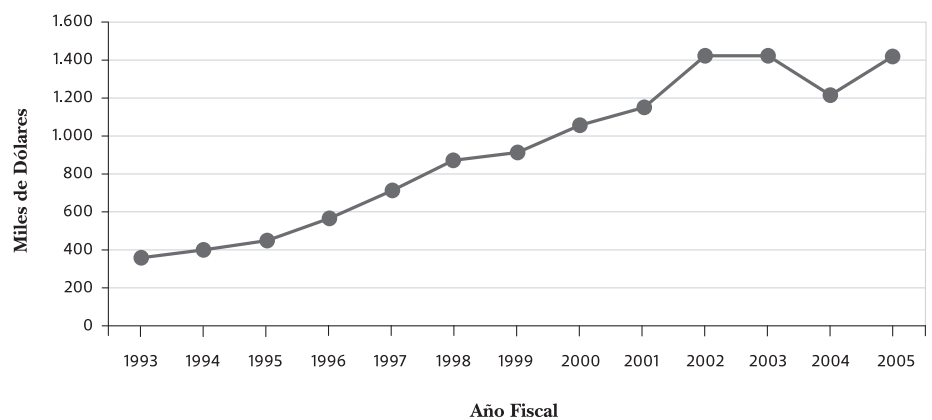
La política y el debate público todavía no han llegado a un acuerdo acerca de cómo equilibrar los objetivos de terminar con los flujos no autorizados, resolver el estatus migratorio de los residentes indocumentados, mejorar la integración de los inmigrantes y cubrir las necesidades de mano de obra, además de establecer niveles deseados de inmigración legal y los criterios de admisión.

Seguridad: Humana y Nacional

A ambos lados de la frontera, la inmigración y el tráfico de drogas generó que el público y el gobierno tuvieran crecientes preocupaciones sobre la seguridad con anterioridad al 11 de septiembre. Como se ilustra en el Gráfico 1, el presupuesto de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos prácticamente se triplicó de 1993 a 2000. El enfoque renovado de Estados Unidos sobre la defensa frente a otro ataque (un proceso denominado la “segurización” de los temas), cambió la dinámica política del debate sobre la frontera.

Históricamente, México se mostró reticente a pensar en la seguridad de la frontera norte. Está claro que México puede hacer muy poco para lograr seguridad frente a Estados Unidos en términos

PRESUPUESTO DE PATRULLA FRONTERIZA DE EE.UU., AÑOS FISCALES 1993-2005



Fuente: Oficina de Patrulla Fronteriza, Aduanas y Protección Fronteriza de EE.UU., Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU., Febrero de 2006.

tradicionales. Es así que pensar en la seguridad de su frontera norte significaba aceptar un punto de vista estadounidense que indicaba que México representaba una amenaza, y no lo inverso. Por esta razón, durante la mayor parte de su historia conjunta, México no intentó de manera sistemática patrullar su lado de la frontera. El país no cuenta con una patrulla fronteriza y el ejército se despliega sólo en períodos de crisis y en lugares específicos.

Los temas de seguridad en la frontera se desarrollan con más dificultad debido a anteriores fracasos de ambos gobiernos al tratar temas de infraestructura y migración. El mercado ilícito de drogas no es la única causa que provoca la violencia a gran escala que golpea a México en la actualidad. El valor de la cocaína y la heroína es más elevado en

Estados Unidos que en México, y Estados Unidos fue un gran productor de metanfetamina durante años sin alcanzar el nivel de violencia que sufre México hoy. En el pico de violencia relacionada con las drogas en Estados Unidos se reportaron 5,7 muertes por cada millón de personas mientras que en México en el año 2007 la tasa fue de 24,9 muertes por cada millón de personas. Asimismo, el tráfico y secuestro de personas se han convertido en negocios muy rentables. Las organizaciones delictivas superan en cantidad de hombres y de armas a la seguridad pública; tienen reuniones de inteligencia efectivas, tácticas de intimidación despiadadas y billeteras muy gordas para sobornar (Neuhaus Schaan 2009).

Incluso los estados sólidos se sentirían provocados a responder de manera efectiva a estas graves amenazas a la seguridad. Por ejemplo, en las últimas décadas, Estados Unidos ha luchado sin un éxito claro contra los grandes desafíos por parte de organizaciones de tráfico de drogas, bandas transnacionales y delincuentes cibernéticos, como también contra las denominadas amenazas de “cuarta generación”—desafíos a largo plazo y de baja intensidad a la seguridad nacional y a la soberanía por parte de actores no estatales—que incluyen organizaciones terroristas extranjeras y nacionales. Otros países modernos, como Gran Bretaña y España, han luchado de manera similar con dichos desafíos, ya sea combatiendo al terrorismo nacional (por ejemplo, Irlanda del Norte y la región Vasca) o amenazas de Al Qaeda y otros grupos terroristas externos. La realidad demuestra que la globalización, la tecnología y las redes de transporte les permiten a los actores no estatales burlar las estrategias de seguridad tradicionales utilizadas por los estados. En el caso de los estados que cuentan con una estructura de seguridad débil o ineficaz, estos desafíos resultan ahora mucho más difíciles de manejar.

Estados Unidos y México están unidos en esta lucha contra el crimen. Los pueblos de ambos países exigen que la frontera cuente con mayor seguridad en ambas direcciones contra las drogas, el dinero, las armas y los particulares que alimentan este delito. A pesar de las frustraciones que muchos sienten en Estados Unidos cuando leen lo que parece un sinfín de noticias sobre violencia fronteriza, no hay una forma de “reparar” la frontera que ofrezca seguridad para Estados Unidos sin ofrecerla también para México.

La expectativa que tienen algunos de que Estados Unidos pueda “sellar la frontera” por completo es prácticamente imposible. Un avance importante en esa dirección impondría costos económicos y sociales para México y generaría así una situación incluso más desesperante al sur de la frontera, provocando más cantidad de amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos. Por lo tanto, es necesario abordar estas demandas de seguridad de una manera más efectiva, lo que implica encarar algunas cuestiones de una forma diferente.

En la búsqueda de un medio para detener el flujo de actividad ilegal del sur hacia el norte, las soluciones tecnológicas han adquirido importancia. Los esfuerzos tecnológicos por ofrecer seguridad en la frontera abarcan un amplio rango desde lo básico hasta lo sofisticado. La Iniciativa de Frontera Segura de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (*Customs and Border Protection*, CBP) del Departamento de Seguridad Nacional utiliza un cercado de baja tecnología junto con vigilancia de tecnología sofisticada. Estados Unidos envió Vehículos Aéreos no Tripulados (VANT) “Predador B” a la frontera de Arizona, una decisión que aumentó significativamente la presencia militar estadounidense. Sin embargo, se deben tomar precauciones para que dichas barreras a la actividad ilegal no tengan efectos similares en el flujo de trabajadores legales, en las operaciones comerciales y en las financieras, lo que provocaría un deterioro de la economía fronteriza con repercusiones en toda la economía estadounidense. También se debe considerar el impacto en México, no sea que se reduzcan las oportunidades económicas allí, con el irónico resultado de aumentar el flujo humano en la frontera y provocar un aumento de los requerimientos tecnológicos y humanos para “sellar” efectivamente la frontera en el futuro. Las promesas de soluciones tecnológicas se deben evaluar con detenimiento y no deben ser exageradas. Asimismo, ambos gobiernos deben resistir las presiones burocráticas y de la industria de servicios de seguridad tendientes a que realicen una gran inversión en tecnología, ya que otras necesidades podrían quedar desatendidas.

Las nuevas políticas y avances tecnológicos no carecerán de cuestionamientos. Es importante prever contra-estrategias e incorporar respuestas a ellas en la política original. Por ejemplo, a medida que el transporte de narcóticos a Estados Unidos se torne

más difícil, los precios pueden subir, convirtiendo al comercio en algo más lucrativo para aquellos que tengan éxito. A medida que las zonas remotas del país se encuentren mejor vigiladas, los narcotraficantes probablemente se centrarán más en los puertos de entrada e intensificarán sus luchas internas con el fin de controlar estos puntos de acceso clave. Las cargas de drogas se pueden dividir a fin de aumentar las posibilidades de que algunos de los productos lleguen a los mercados rentables de Estados Unidos. De manera similar, los extranjeros indocumentados pueden optar por intentar cruzar los puertos con documentos falsificados en lugar de enfrentar la vigilancia intensificada en las zonas remotas del país. Estas dos respuestas aumentan el tráfico en la frontera y conducen a controles más rigurosos y esperas más largas. (Bronk y Payan 2009 y Shirk 2009).

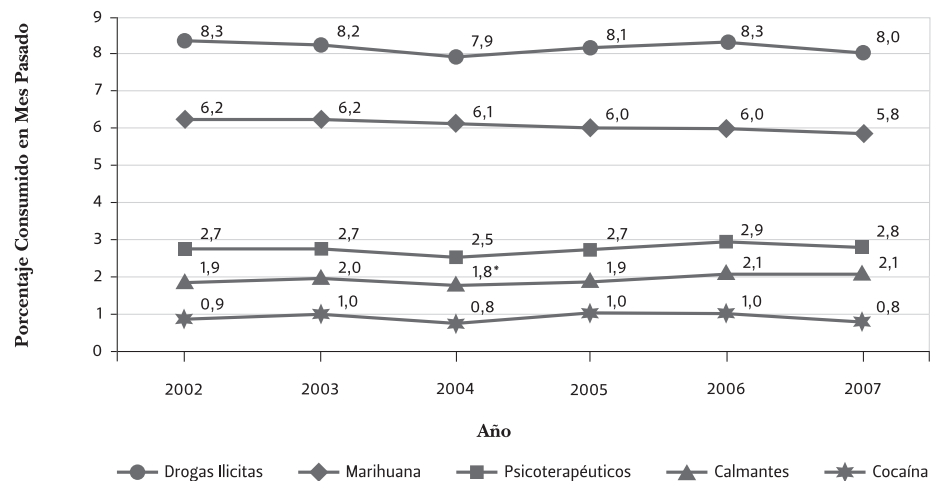
Existe cierto tipo de coordinación entre las agencias en ambos lados de la frontera. Por ejemplo, se desplegarán equipos avanzados para detectar amenazas radiológicas y contrabando en Estados Unidos y en México. La Sección de Asuntos de Narcóticos (*Narcotics Affairs Section, NAS*) de la Embajada estadounidense en la ciudad de México fue designada para coordinar estos esfuerzos conjuntos. Asimismo, el Mecanismo de Enlace Fronterizo, administrado por los consulados mexicanos en diez ciudades fronterizas estadounidenses y los consulados estadounidenses en cinco ciudades fronterizas mexicanas, realiza una serie de reuniones *ad hoc* sobre temas fronterizos, incluyendo los puertos de entrada. El Departamento de Estado de EE.UU. (*U.S. State Department*) y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México gestionan bilateralmente otro trabajo en los puertos de entrada internacionales en busca del diálogo a través de sus canales diplomáticos nacionales.

México tiene sus propias preocupaciones acerca de Estados Unidos. La proximidad de Estados Unidos es una seria responsabilidad para México ya que es el mercado de drogas más grande del mundo—a pesar

del gasto estadounidense anual de US\$30 mil millones en la lucha contra las drogas—y no ha logrado reducir el consumo interno de drogas de manera que los narcotraficantes se marchen a otra parte. La última Encuesta Nacional sobre Salud y Consumo de Drogas del Departamento de Salud y Servicios Humanos de EE.UU. destaca que “la tasa general de consumo habitual de drogas ilícitas en personas de 12 años en adelante en 2007 (8,0 por ciento) fue similar a la tasa del año 2006 (8,3 por ciento) y se mantuvo estable desde 2002 (8,3 por ciento)”.

La proximidad a Estados Unidos y la proliferación de las redes locales de tráfico (narco-menudeo)

CONSUMO EN EL MES ANTERIOR DE UNA SELECCIÓN DE DROGAS ILÍCITAS POR MAYORES DE 12 AÑOS: 2002-2007



* La diferencia entre esta estimación y la estimación de 2007 es estadísticamente significativa en el nivel de 0,05.

Fuente: Encuesta Nacional sobre Uso de Drogas y Salud. Departamento de Salud y Servicios Humanos de EE.UU.

también han contribuido al aumento del consumo de drogas en México. Pero debemos mantener en perspectiva el tamaño de los dos mercados: una encuesta realizada en el año 2008, con un alcance casi nacional indicaba que 4,5 millones de mexicanos habían probado una droga ilegal en algún momento de sus vidas, mientras que la Encuesta Nacional sobre Salud y Consumo de Drogas del gobierno de EE.UU. realizada en el año 2007 señalaba que en ese país lo habían hecho 114 millones de personas.

Al mismo tiempo, Estados Unidos es la principal fuente de armas ilegales del crimen organizado de México. De acuerdo al Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos para el año

2009 del Departamento de Estado, aproximadamente el 95 por ciento de los asesinatos relacionados con drogas se efectuaron con armas de fuego estadounidenses compradas o robadas (en México las leyes de portación de armas para civiles son sumamente estrictas). Un estudio realizado en el año 2008 por el Instituto Brookings estima que el número de armas que ingresa en forma ilegal a México desde EE.UU. es de 2.000 por día. Se estima que sólo en la frontera entre México y EE.UU. hay alrededor de 6.700 negocios de armas, lo que posibilita que las organizaciones delictivas de México tengan acceso a armas muy poderosas y municiones con relativa facilidad. Si bien en la región hay aproximadamente 16.000 agentes estadounidenses de patrulla fronteriza, solamente se cuenta con 100 agentes y 35 inspectores de armas de fuego. Además, la proximidad de México a Estados Unidos ofrece un lugar de refugio y atención médica a los delincuentes que tratan de evadir la autoridad mexicana (Shirk 2009).

EE.UU. y México están colaborando en este asunto (el año pasado se implementó el programa de rastreo electrónico eTrace de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos para rastrear la procedencia de armas incautadas) pero el objetivo debería ser detener el tráfico de armas antes de que se utilicen con fines delictivos en México. Algunas veces las buenas noticias llegan a ser noticias: "... entre el 1° de diciembre del 2006 y el 1° de enero del 2009, las autoridades confiscaron US\$312 millones en efectivo y 132 millones de pesos vinculados al crimen organizado. Estas confiscaciones son significativamente mayores que las logradas por cualquiera de los dos gobiernos anteriores durante el mismo período" (Instituto Transfronterizo 2009). Sin embargo, la creciente tasa de asesinatos de los últimos dos o tres años demuestra que el crimen organizado no ha perdido su capacidad de generar miedo e inseguridad a lo largo de la frontera.

Dada la magnitud del tema de la violencia, la profesionalización de la policía y la reforma del sistema judicial son medidas necesarias pero insuficientes. En última instancia, el sistema penal no debería sólo sacar a los delincuentes de las calles sino impedir el delito. Lidar con el delito una vez cometido es demasiado caro (efectivos policiales, juicios, cárceles e infraestructura de

libertad condicional) y las extremadamente negativas condiciones sociales y económicas subyacentes pueden generar una oferta interminable de delincuentes que haga colapsar el sistema penal. Disuadir significa hacer que el otro perciba que el posible costo derivado de un comportamiento superará los posibles beneficios. Dado que se asume que los beneficios de un delito son seguros (si el delincuente no es atrapado, el delito genera beneficios en dinero, prestigio ante el grupo, placer, etc.) los costos deben ser no solamente mayores que los beneficios sino también creíbles. La credibilidad es una función de la capacidad para desbaratar o arrestar y para implementar una condena, así como de la determinación, que se comunica haciendo inversiones en capacidad y procediendo a su implementación.

Lamentablemente, la capacidad de disuasión de México es muy pobre. México no puede abordar eficazmente muchos desafíos de seguridad que actualmente enfrenta por sí solo. Existen algunos intentos de cooperación: el Tratado entre EE.UU. y México sobre Asistencia Jurídica Mutua; el Acuerdo de Intercambio de Información Financiera (FIEA) y el Memorándum de Entendimiento (MOU) para el intercambio de información sobre los movimientos transfronterizos de divisas y monedas; y la operación Armas Cruzadas del Departamento de Seguridad Nacional de EE.UU. y de la Secretaría de Seguridad Pública de México (Departamento de Estado de Estados Unidos 2009). Pero la realidad del aumento de la violencia demuestra que el nivel de cooperación transnacional entre México y Estados Unidos es insuficiente.

A pesar de que existe un consenso general creciente y un progreso importante en ambos frentes, la naturaleza y escala de las reformas necesarias nos recuerda que debemos avanzar con rapidez. Las reformas internas recientes, por ejemplo, brindan un marco de procedimientos de mayor eficiencia, transparencia y equidad en el sector de la justicia, pero se necesitará un largo tiempo (quizás toda una generación) y una inversión enorme para lograr la plena profesionalización del sector de la justicia. Mientras tanto, las iniciativas recientes de colaboración entre Estados Unidos y México se desarrollan sobre la base de una larga historia de colaboración binacional en cuestiones clave de seguridad a través de varias asociaciones, protocolos

y otros mecanismos. Sin embargo, esta colaboración se ha visto frecuentemente obstaculizada por las agendas de los organismos internos, los intereses particulares de cada país y los desafíos a los procedimientos legales internos—corrupción e ineficacia notoriamente invasivas—que debilitan el aparato de seguridad mexicano (Shirk 2009).

El problema de la aplicación de la ley en México tiene su raíz en factores institucionales. En primer lugar, la policía—especialmente a nivel local y estatal—está mal entrenada y equipada, tiene salarios bajos y está sujeta a un sistema de incentivos que históricamente ha resultado en extorsión y corrupción. El sistema de justicia penal está también organizado de forma tal que crea una gran desconexión en las funciones policiales esenciales, debilita la investigación policial efectiva, contribuye a la impunidad delictiva y viola los derechos al debido proceso de los delincuentes. Este sistema es el culpable en última instancia de los problemas de aplicación de la ley en México y exige reformas amplias y profundas, algunas de las cuales ya están en marcha.

Las reformas necesarias para asegurar el debido proceso de los sospechosos ayudan a profesionalizar la policía y todo el sistema de justicia penal. En aras de la cooperación y atendiendo a la magnitud del desafío, es importante que el público y el gobierno de EE.UU. reconozcan que esas reformas se realizaron en Estados Unidos recién a mediados del siglo veinte y que la verdadera profesionalización de las instituciones de aplicación de la ley llevó al menos una generación y requirió grandes inversiones estratégicas.

En marzo del 2008, el Congreso mexicano aprobó modificaciones que apartarán a México del modelo inquisitorial tradicional de procedimiento penal y lo llevarán a un modelo acusatorio en el que los casos se presentan ante un juez neutral por letrados patrocinantes contrapuestos con mayores oportunidades de acuerdos de admisión de culpa a cambio de una pena negociada, libertad provisional y sentencia alternativa. Estas reformas han permitido también grandes cambios en la estructura y funcionamiento de las instituciones internas de aplicación de la ley, incluyendo la fusión de las agencias policiales de investigación y prevención; un giro que puede aumentar la eficiencia y efectividad

de las investigaciones penales.

El Congreso mexicano y el presidente Calderón reconocen tanto la debilidad de su sistema judicial como la contribución que EE.UU. pueden hacer a la lucha contra el crimen organizado. Aunque México todavía no extraditará sospechosos que podrían estar sujetos a la pena de muerte (no existe la pena de muerte en México), ahora considerará la extradición en casos sujetos a la posibilidad de prisión perpetua. Bajo el gobierno de Calderón, México ha extraditado a más de 150 sospechosos.

La Iniciativa Mérida es solamente uno de los esfuerzos necesarios para ayudar a México y a EE.UU. a trabajar juntos en la lucha contra el crimen organizado y a defender los derechos humanos y civiles durante el proceso. Ambos gobiernos serían extremadamente cortos de vista si creyeran que la lucha contra el crimen organizado exige ignorar temporalmente los costos de la política de derechos humanos y civiles. Insistir en que la situación de seguridad actual exige y justifica relegar los derechos humanos y civiles a un segundo plano generaría una reacción antagónica hacia la cooperación entre EE.UU. y México que contribuiría aun más a la polarización de México que ya enfrenta una rebelión armada en Chiapas, Guerrero y Oaxaca y en el que el partido cuyo candidato perdió las últimas elecciones presidenciales por un margen reducido está inclinado ideológicamente a un escepticismo extremo respecto a la estrecha colaboración con EE.UU. Actualmente las relaciones de EE.UU. con Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua no son buenas. Sería una mala política empujar al próximo gobierno mexicano a formar parte de ese grupo.

Por lo tanto, una solución efectiva y a largo plazo del tema de seguridad exigirá ocuparse de la infraestructura y de la migración.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las soluciones concretas a los dilemas fronterizos plantean un desafío debido a las complejas interrelaciones de los principales problemas (desarrollo, migración y seguridad) debido a que sería necesario realizar modificaciones en la política interna para solucionar en forma eficaz muchos de los problemas. Si no hay modificaciones a nivel nacional, las soluciones locales específicas para la región

fronteriza necesariamente apuntarán a mitigar las consecuencias locales y no a solucionar los problemas básicos. Sin embargo, existen muchas acciones que ambos países podrían llevar a cabo para mejorar en gran medida las principales causas de los problemas fronterizos que se exponen en este informe.

Un asunto básico que a menudo escapa la atención de EE.UU. es el hecho de que una frontera porosa con una gran migración hacia el norte genera grandes problemas pero también grandes beneficios para ambos países y para las comunidades locales en ambos lados de la frontera. Las remesas de dinero contribuyen sustancialmente a la economía mexicana pero las familias están separadas, la contención social y la infraestructura física de las comunidades fronterizas se resienten y la violencia, principalmente con armas contrabandeadas desde EE.UU. y generalmente vinculadas al inmenso mercado de drogas ilegales, ha crecido a niveles potencialmente desestabilizadores; un fenómeno con consecuencias potencialmente negativas para ambos países. En EE.UU., el enfoque en la ilegalidad y en la potencial amenaza a la seguridad generada por la migración, enmascara la gran demanda de trabajadores poco calificados del mercado laboral de EE.UU., como así también las importantes contribuciones impositivas de los inmigrantes a nivel nacional aunque—debe resaltarse—no a nivel local donde se soporta el costo. Considerando la combinación de costos y beneficios para ambos países, hay grandes posibilidades de que un abordaje binacional de resolución de problemas pueda hallar soluciones que no son evidentes con el enfoque tradicional unilateral y restrictivo de EE.UU. y además mejorar las relaciones entre los dos países sacándolos del nivel abismal al que las condujeron las acciones y la retórica posteriores al 11 de septiembre. Es necesario un entendimiento de las divergentes actitudes y enfoques de las comunidades locales en diferentes áreas a lo largo de la zona fronteriza—que van desde el enfoque más unilateral de California y Arizona a la relativa voluntad de la mayor parte de Texas de pensar en términos bilaterales—para lograr una política con un enfoque más consistente.

México y Estados Unidos deben trabajar conjuntamente para:

- **Crear una autoridad fronteriza binacional** que trabaje con un presupuesto y personal común

para establecer un régimen de manejo de frontera común y efectivo, quizás conforme a divisiones geográficas definidas por las cuatro principales regiones fronterizas (California/Baja California; Arizona/Sonora; Nuevo México/Chihuahua Occidental; y Texas/Sur de Texas/Coahuila/Nuevo León/Tamaulipas). Las áreas de potencial colaboración incluyen las políticas sobre infraestructura, comercio, desarrollo económico; asuntos ambientales e hídricos; integración laboral e inmigración, y aplicación de la ley y seguridad. Algunas áreas en las que este enfoque binacional podría ser beneficioso son: el trabajo conjunto sobre la aplicación de la ley e investigación del delito; la creación de un fondo binacional de infraestructura; el trabajo en un plan de integración laboral de mano de obra calificada y no calificada; la coordinación de políticas sobre manejo ambiental, hídrico y de emergencia; y la creación de un entorno humano de seguridad para proteger a los más vulnerables frente a la violencia y las violaciones a los derechos humanos.

- **Desarrollar una cultura de colaboración sobre estos asuntos promoviendo reuniones regulares y de alto perfil a nivel de la sociedad civil** tales como asociaciones de empresas, instituciones educativas, y organismos no gubernamentales. Actualmente hay colaboración entre diferentes individuos y grupos de base. Sin embargo, institucionalizar esta cultura de colaboración promovería su continuidad. Una parte de los fondos destinados específicamente a la infraestructura de la frontera podría depender directamente de la recomendación de comités locales transfronterizos, promoviendo así la interacción de la sociedad civil para establecer una cultura de cooperación.
- **Llevar a cabo una evaluación seria y sofisticada de la actual política sobre drogas y la implementación de alternativas en ambos países.** Después de décadas de dedicar vidas, dinero y esfuerzos a un enfoque punitivo hacia los peligros de las sustancias psicoactivas, EE.UU. padece de un sistema penal gigantesco que afecta los presupuestos de los estados, hay violencia de parte de las organizaciones de narcotráfico que amenaza a ambos países y el nivel de consumo,

que fluctúa con el tiempo, nunca ha caído hasta el punto de darle credibilidad a la política “libre de drogas”. Para los carteles mexicanos el lucrativo mercado de EE.UU. continúa siendo un fuerte incentivo. Esta poderosa forma de crimen organizado exige colaboración transnacional. México y EE.UU. necesitan iniciar el debate sobre alternativas a la política de drogas en los más elevados niveles del gobierno como así también pedir a las instituciones académicas que contribuyan al debate a nivel comunitario.

Además de las múltiples oportunidades de colaboración, hay políticas y acciones que cada gobierno puede y debe llevar a cabo por sí mismo.

Estados Unidos necesita:

- **Invertir en educación para eliminar la brecha existente en el acceso a la educación entre los residentes fronterizos y el resto del país.** La educación debería incluir un fuerte componente del idioma inglés pero sin la excluyente retórica de “sólo inglés”.
- **Proveer financiamiento, especialización y capacitación adecuados** para superar las deficiencias en infraestructuras ambientales, establecer programas para tratar los numerosos y graves problemas de salud pública de la región fronteriza.
- **Crear un mecanismo de comunicación efectiva entre las agencias locales y federales de EE.UU.** La falta de coordinación entre los gobiernos locales y nacionales, la naturaleza *ad hoc* de muchos intentos organizacionales y la falta de instituciones y sistemas de cooperación son un tremendo desafío para el planeamiento de la infraestructura fronteriza y un impedimento significativo para su desarrollo. Mejorar la infraestructura exige la agilización del proceso de aprobación, una mayor cooperación entre las agencias, mayor eficiencia y más transparencia.
- **Mejorar la infraestructura física y humana en el cruce fronterizo.** La inclusión de fondos para mejorar la infraestructura fronteriza en el paquete de estímulo económico de febrero de 2009 es un paso importante hacia la dirección correcta.

- **Dar respuesta a los obstáculos legales y logísticos para permitir el movimiento de trabajadores a través de la frontera.** Esto requeriría inversión en infraestructura, mejoras en los procedimientos y personal adecuado para disminuir en forma significativa y segura los tiempos de espera en la frontera así como también un programa nuevo o la expansión del programa de trabajadores extranjeros (*guest worker program*) que se ocupe de los trabajadores que cruzan regularmente la frontera. También sería útil la expansión de los programas actuales de “*visa láser*” y “*PortPASS*”¹, que constituirían una especie de “vía rápida” para los trabajadores que viajan regularmente atravesando la frontera y cuyos antecedentes hayan sido previamente confirmados. El apoyo del empleo a corto plazo durante períodos de recesión económica y la inversión para mejorar la calificación de la fuerza laboral son necesarios a largo plazo para sostener la creación de actividades económicas más remunerativas.
- **Complementar la Iniciativa Mérida contra el crimen organizado con una iniciativa paralela que destine recursos para la infraestructura económica y social a lo largo de la frontera.** La atracción del delito no se debe únicamente al dinero proveniente del comercio de drogas sino también a la baja calidad de vida generalizada que enfrentan estos jóvenes. Por lo tanto, es importante mejorar la vía legal hacia una situación económica y social más sólida. Washington debería dar este paso independientemente de la creación de una autoridad binacional.
- **Hacer el cese de ingreso de armas a México una prioridad principal.** El gobierno del Presidente Obama debería (1) reinstaurar la prohibición de venta de armas de asalto que se levantó durante el gobierno anterior, (2) aumentar el número de agentes de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) para que la venta de armas se efectúe en forma lícita dentro de EE.UU. y se reduzca la probabilidad de que se exporten ilegalmente a México. El congreso de EE.UU.

¹ “PortPASS” el “Port Passenger Accelerated Service System” es un programa tecnológico utilizado en EE.UU. para agilizar el paso de viajeros internacionales pre-aprobados en las zonas de ingreso al país.

debería ratificar la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA). Este acuerdo regional mejora los niveles de control de la exportación de armas de fuego. Entre sus disposiciones propone crear un mecanismo de intercambio de información, establecer un sistema de licencias y autorizaciones para la exportación, importación y tránsito de armas de fuego, identificar las armas cuando se fabrican y garantizar que el personal de aplicación de la ley esté adecuadamente capacitado. EE.UU. fue uno de los primeros países en firmar esta Convención pero uno de los pocos que no la ha ratificado.

- **Desarrollar un régimen de inmigración legal, como el otorgamiento de permisos de trabajo que admitan una inmigración regulada para reducir los problemas de seguridad.** Con un sistema de estas características se aprovecharían los beneficios que la inmigración puede brindar a la economía de EE.UU. y al mismo tiempo se reducirían dramáticamente los problemas de seguridad causados por la inmigración ilegal. Un paso necesario para que este sistema pueda funcionar eficazmente es mejorar los sistemas de verificación de los empleados de modo que los empleadores puedan verificar en forma rápida y segura la autenticidad de los documentos e implementar un sistema sólido de sanciones para los empleadores que evadan el sistema. También se debería evitar que este programa cree costos artificiales diferenciales en el empleo que redujeran la demanda de residentes legales. Esto demandaría una aplicación más estricta de las leyes laborales internas de EE.UU. para asegurar condiciones legales de competencia para los trabajadores residentes. Una posibilidad que amerita estudiarse es la propuesta de la “tarjeta azul” (*blue card*) que permitiría a los trabajadores indocumentados continuar en el empleo sin acelerar el proceso de obtención de ciudadanía. También es importante destacar que el dinero que los inmigrantes ilegales están pagando a los *coyotes*—traficantes de migrantes indocumentados—se aplicaría para el pago de visas y otros documentos legales. Las ganancias compensarían los gastos que genera la

inmigración indocumentada.

- **Aprovechar a las comunidades de inmigrantes legales e ilegales como un recurso de inteligencia en un sistema similar a los exitosos programas “Crime Stoppers” (bloqueadores de delitos) implementados en muchas ciudades de EE.UU.** En estos programas una línea telefónica para dar información anónima permite a la gente llamar para informar sobre un delito o una actividad delictiva sin miedo a represalias. Si los inmigrantes se sintieran miembros valiosos de la comunidad (ver la recomendación más arriba sobre el desarrollo de una cultura de colaboración) y contaran con medios razonablemente seguros de comunicación, podrían ser un recurso importante para denunciar actividades y personas que pueden estar relacionadas con el terrorismo o las drogas.

México necesita:

- **Mejorar sus esfuerzos para promover la innovación industrial a lo largo de la frontera.** La industria de las maquiladoras ya no es un motor suficiente para el desarrollo económico de la frontera. Los esfuerzos actuales de los gobiernos tendientes a promover la innovación industrial en la región no son coordinados, son lentos y requieren de una evaluación cuantitativa. Específicamente, México necesita invertir en asociaciones públicas–privadas en esta zona y estimularlas para disminuir la duplicación, promover mejores prácticas y aumentar la efectividad de estas políticas.
- **Expandir sus conocimientos científicos y tecnológicos a la zona fronteriza.** Hay una gran concentración de actividades de ciencia y tecnología en la Ciudad de México. Si bien México tiene instituciones de alta calidad educativa, en la región fronteriza la capacitación científica y técnica es insuficiente. Hay un número escaso de programas de investigación y posgrados. Estas limitaciones y la falta de objetivos a largo plazo dificultan el aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo de la región.
- **Generar más puestos de trabajo y mejor remunerados al interior del país para disminuir los factores de presión que estimulan la migración hacia el cruce de la frontera norte.** Entre las

cuestiones a considerar se encuentra la legislación laboral del país que no beneficia a gran parte de los trabajadores mexicanos ni ofrece incentivos para que el sector privado genere el número necesario de empleos.

- **Implementar un control aduanero más efectivo en la frontera.** La aduana mexicana no cuenta con los empleados necesarios ni tampoco con el entrenamiento adecuado para actuar como barrera ante la entrada de contrabando desde EE.UU. (especialmente precursores químicos, drogas y armas de fuego).
- **Continuar las reformas al sistema judicial.** Como mencionamos en la página 14, el Congreso mexicano debe continuar con la compleja y dura tarea de reformar su sistema judicial.
- **Aumentar el control en la frontera con Guatemala para impedir el paso de migrantes que ingresan a México camino a Estados Unidos.** Los servicios públicos y la infraestructura en la región de la frontera norte de México son insuficientes. El gran número de emigrantes de otras regiones de México como así también de otros países que utilizan a México como lugar de tránsito en su paso hacia el norte, recargan de forma excesiva los servicios públicos en la región fronteriza. La disminución de la migración indocumentada en la frontera sur aliviaría algunos de los problemas que enfrenta la región fronteriza del norte.

Queremos agradecer a cada uno de los autores de los documentos de investigación bi-nacional por sus contribuciones, así como a los fellows del Baker Institute, Joe Barnes y Amy Myers Jaffe, por sus relevantes comentarios editoriales. También queremos expresar nuestro agradecimiento a Doris Meissner, senior fellow, y a Demetri Papademetriou, Presidente, del Migration Policy Institute, por sus invaluables consejos y sugerencias en como abordar los complejos temas que se presentan en este reporte.

REFERENCIAS

Visite la página <http://www.bakerinstitute.org/publications/developing-us-mexico-border-2009> para acceder los nueve trabajos mencionados en este reporte.

Ayón, D. 2009. The Impact of Mexican Migration and Border Proximity on Local Communities. Binational Research Paper, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University.

Bronk, C. and Payan, T. 2009. Managing the U.S. - Mexico Border: Human Security and Technology. Binational Research Paper, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University.

Carrillo, J. 2009. Innovative Companies and Policies for Innovation on the U.S. - Mexico Border. Binational Research Paper, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University.

Cruz Piñeiro, R. 2009. Mexican Border Cities and Migration Flows. Binational Research Paper, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University.

Fullerton, T. and Barraza de Anda, P. 2009. Managing Migration Flows. Binational Research Paper, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University.

Gerber, J. 2009. Human and Physical Infrastructure Along the U.S. Border with Mexico. Binational Research Paper, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University.

Mendoza, J.E. 2009. Employment Evolution and Prospects on the Northern Mexico Border. Binational Research Paper, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University.

Neuhaus Schaan, J. 2009. Security in the U.S. - Mexico Borderlands: The Crisis, the Forces at Work, the Need for Honest Assessment and Action. Binational Research Paper, James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University.

