



**Una nueva visión  
de la frontera México-Estados Unidos:  
Soluciones conjuntas a problemas comunes**



## **Una nueva visión de la frontera México- Estados Unidos: Soluciones conjuntas a problemas comunes**

Grupo de Trabajo Binacional sobre la frontera México- Estados Unidos  
Resumen Ejecutivo

### **Co-Presidentes del Grupo de Trabajo Binacional**

#### **Robert C. Bonner**

Ex comisionado, Servicio de Aduanas y Control de Fronteras de Estados Unidos (CBP) y Ex administrador, Administración para el Control de Estupefacientes de los Estados Unidos (DEA)

#### **Andrés Rozental**

Ex Subsecretario de Relaciones Exteriores y Presidente Fundador del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI)

### **Co-Directores del Grupo de Trabajo Binacional**

#### **Carlos Heredia**

Profesor-Investigador, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y ex diputado federal

#### **Chappell Lawson**

Profesor Asociado de Ciencias Políticas, Massachusetts Institute of Technology (MIT)

### **Miembros del Grupo de Trabajo Binacional**

**Rubén Barrales**, Presidente y Director General, Cámara de Comercio Regional de San Diego y ex Director, Oficina de Asuntos Inter-gubernamentales de la Casa Blanca

**Malin Burnham**, Vicepresidente, Cushman y Wakefield de San Diego

**Jorge Chabat**, Profesor-Investigador, (CIDE)

**Luis de la Calle**, Director General, De la Calle, Madrazo, Mancera, SC y Ex Subsecretario de Comercio de México

**Lee Cullum**, Columnista sindicada y Comentarista de Televisión, Dallas Morning News

**Jeffrey Davidow**, Presidente del Instituto de las Américas; ex Embajador de Estados Unidos en México y ex Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental

**Carlos Alfonso de la Parra**, Profesor Investigador del Departamento de Estudios Urbanos y Medio Ambiente, El Colegio de la Frontera Norte (Colef), Tijuana

**Gary L. Gallegos**, Director Ejecutivo, Asociación de los Gobiernos de San Diego

**Eugenio Elorduy Walther**, Presidente, Grupo Autopasión, Ex Gobernador del Estado de Baja California

**Antonio Oscar “Tony” Garza, Jr.**, Socio, ViaNovo LP, y Asesor jurídico, White & Case; ex Embajador de Estados Unidos en México

**Jerrold D. Green**, Presidente y Director General, Pacific Council on International Policy

**Edwin A. Guiles**, ex Vicepresidente Ejecutivo, Sempra Energy

**Antonia Hernández**, Presidenta, Fundación Comunitaria del estado de California, y Ex Presidenta y Directora Jurídica, Fondo Mexicano-Americano para la Defensa Legal y la Educación (MALDEF)

**Silvia Hernández**, Directora General, Estrategia Pública Consultores SC y Ex Senadora de la República

**Luis Herrera-Lasso, Director General**, Grupo Coppan, SC y ex Cónsul General de México en San Diego

**John J. Kelly**, Accionista, Modrall Sperling; Ex Procurador de Nuevo México y Ex Representante especial del Procurador General para la Región Suroeste de la Frontera

**Abraham F. Lowenthal**, Presidente Emérito, Pacific Council y Presidente Fundador, Diálogo Interamericano; Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del Sur de California (USC)

**Richard Mallery**, Socio Senior, Snell & Wilmer

**Doris Meissner**, Socia Senior, Migration Policy Institute, Ex Comisionada, Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (INS)

**Enrique Mier y Terán**, Presidente y Director General, SafeMex, Inc.; fundador de Kaynar de México (la primera maquiladora en México)

**Gustavo Mohar**, Secretaría de Gobernación, Gobierno de México

**Jorge Montaña**, Presidente, Asesoría y Análisis SA de CV; ex Embajador en Estados Unidos y en las Naciones Unidas

**Raúl Rodríguez-Barocio**, Presidente del Consejo Asesor, Centro de Estudios Transfronterizos de América del Norte (NACTS) de la Universidad Estatal de Arizona (ASU); ex Director Ejecutivo y Director Administrativo del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)

**Fernando Solana**, Presidente del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) y ex Secretario de Relaciones Exteriores

**Roberto Suro**, Profesor de Periodismo en la Universidad del Sur de California (USC), ex Director, Pew Hispanic Center y ex Corresponsal Senior, The New York Times y The Washington Post

**Javier Treviño**, Vicepresidente Senior de Comunicación y Asuntos Corporativos, CEMEX, y ex Subsecretario de Relaciones Exteriores de México

**Julie Meier-Wright**, Presidenta y Directora Ejecutiva, Corporación de Desarrollo Económico Regional de San Diego, y ex Secretaria de Comercio de California

**Nota:**

**Alan D. Bersin** formó parte del Grupo de Trabajo Binacional como co-presidente hasta abril de 2009, cuando fue nombrado Subsecretario de Asuntos Internacionales y Representante Especial para Asuntos Fronterizos del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos. Aun cuando al Grupo de Trabajo le fue muy provechoso su liderazgo en las etapas iniciales, ni el análisis ni las recomendaciones aquí expresadas representan necesariamente sus puntos de vista.

**John Trasviña** participó como miembro del Grupo de Trabajo Binacional hasta marzo de 2009, cuando fue nombrado Subsecretario de Oportunidades de Vivienda Justa y Equitativa del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos. Ni el análisis ni las recomendaciones aquí expresadas representan necesariamente su punto de vista.

## Prefacio

Auspiciados por el Pacific Council on International Policy (PCIP) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi), treinta distinguidos empresarios, líderes cívicos y ex funcionarios públicos de México y de Estados Unidos se comprometieron a plantear estrategias para mejorar el funcionamiento de nuestra frontera común. El Grupo de Trabajo se reunió tres veces en el 2009: en Tijuana, Baja California y San Diego, California (febrero), en Monterrey, Nuevo León (abril), y en Tempe, Arizona (junio). Los miembros del Grupo de Trabajo recibieron informes de funcionarios federales, estatales y locales; de agentes responsables de hacer cumplir la ley y del manejo cotidiano de la frontera, expertos en temas específicos; y de representantes de organizaciones no-gubernamentales. También establecieron un diálogo con ciudadanos de ambos países que viven a lo largo de la frontera y que la cruzan frecuentemente. Entre otras cosas, el Grupo de Trabajo les pidió a estos invitados que compartieran su “lista de deseos”, esto es, lo que necesita cambiar en la frontera para servir mejor los intereses de nuestros dos países.

Los co-directores del proyecto, Carlos Heredia y Chappell Lawson, elaboraron este Resumen Ejecutivo tomando como base el consenso de los miembros del Grupo de Trabajo en la medida de lo posible, y el sentido de la mayoría en otros casos. Los miembros del Grupo de Trabajo respaldan las conclusiones y las recomendaciones de política pública aquí vertidas, y están de acuerdo en que este informe se basa en el consenso del grupo o de la mayoría; sin embargo, no todos los miembros están de acuerdo con cada una de las conclusiones o recomendaciones. El informe no representa necesariamente el punto de vista del PCIP, ni del Comexi, ni de ninguna de las instituciones a las que pertenecen o han estado afiliados los miembros del Grupo de Trabajo.

El material informativo utilizado para las reuniones de trabajo, los estudios de los expertos, la información sobre los patrocinadores, la lista de asesores y observadores, y otros detalles sobre el Grupo de Trabajo Binacional, pueden consultarse en <http://www.consejomexicano.org>

## Agradecimientos

El Grupo de Trabajo Binacional para la frontera México-Estados Unidos, organizado conjuntamente por el Pacific Council on International Policy (PCIP) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi), se ha beneficiado enormemente de la experiencia y el conocimiento del Juez Robert C. Bonner y del Embajador Andrés Rozental. Los co-presidentes del Grupo de Trabajo guiaron con destreza a un grupo binacional diverso integrado por líderes del mundo de los negocios, dirigentes cívicos, expertos en políticas públicas y líderes de opinión, hacia el consenso en torno a una amplia y compleja gama de temas. Asimismo, nos sentimos en deuda hacia cada uno de miembros del Grupo de Trabajo, en tanto su aporte y su buen juicio contribuyeron significativamente a la elaboración de este Informe. Los co-directores del Grupo de Trabajo deseamos agradecer también al Profesor Abraham F. Lowenthal, asesor principal del proyecto, cuyo análisis profundo y equilibrado ayudó a que tanto los mexicanos como los estadounidenses entendieran mejor los respectivos puntos de vista.

Estamos especialmente agradecidos también con los funcionarios de Estados Unidos y de México que compartieron generosamente su tiempo y sus opiniones con el Grupo de Trabajo: Alan Bersin (quien co-presidió el Grupo de Trabajo hasta su nombramiento en la Administración del Presidente Obama), Margie A. Emmermann, Alejandro Estivill, José Natividad González Parás, Roberta S. Jacobson, Marco A. Lopez, Patricio Martínez, José Guadalupe Osuna Millán, Jerry Sanders, Arturo Sarukhan y Bruce Williamson.

En las reuniones del Grupo de Trabajo en San Diego/Tijuana, Monterrey y Tempe aprovechamos asimismo los puntos de vista ofrecidos por participantes invitados, quienes prepararon estudios de contexto y se unieron a las discusiones sobre los diferentes temas: Stephen Blank, Susana Chacón, Hilda García, Cecilia Ímaz, José de Jesús Luévano, Christina Luhn, Armand Peschard, José Ramos, Rick Van Schoik, y David A. Shirk.

El informe también se benefició de la participación de reconocidos expertos como Ismael Aguilar, Francisco Javier Cantú, María de Lourdes Dieck-Assad, Bernardo González Aréchiga, Jim Kolbe, Alejandra Ocadiz, Roberto Salmón, Pamela Starr, e Isabel Studer.

Mónica Hernández Burgos, Asociada de Rozental y Asociados, y David J. Karl, Director de Estudios del Pacific Council on International Policy, participaron en el proyecto como Coordinadores del Grupo de Trabajo Binacional, cuyas reuniones no se hubieran podido llevar a cabo sin sus valiosos esfuerzos.

## Patrocinadores del Grupo de Trabajo Binacional

El Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) y el Pacific Council on International Policy (PCIP) agradecen a las siguientes empresas, organizaciones e individuos que proporcionaron apoyo financiero o de organización a este Grupo de Trabajo: Corporación Carnegie de Nueva York, Fundación Comunitaria del Estado de California, Universidad de San Diego (USD), El Colegio de la Frontera Norte (Colef), Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) Campus Monterrey; Universidad Estatal de Arizona (ASU), Centro de Atención al Migrante del Gobierno del Estado de Nuevo León, Gobierno del Estado de Nuevo León, Consulado General de México en San Diego, Grupo FEMSA, Silicon Border Inc., Enrique Mier y Terán y Alejandra Ocádiz.

## Introducción

A lo largo de la frontera terrestre de 3,141 kilómetros entre México y los Estados Unidos de América encontramos los problemas más polémicos y complejos de la relación bilateral, desde la migración no autorizada y el contrabando, hasta la asignación del agua en una región árida. No obstante, la región fronteriza sigue siendo incomprendida por los políticos y los legisladores en ambas capitales federales, así como por el público en general. La mayor parte de quienes no viven en la frontera, o que no la cruzan con frecuencia, desconocen los desafíos de su manejo y no están al tanto de las formas en que México y Estados Unidos intentan hacer frente a estos retos. Los cambios que ocurren a nivel local, y la respuesta de los residentes a dichos cambios, con frecuencia dejan atrás a las políticas federales y a las percepciones públicas de lo allí acontecido.

La conjunción de una sociedad rica en capital y tecnológicamente avanzada, con un país en vías de modernización que exporta mano de obra, crea el potencial tanto para la sinergia como para el conflicto. El desafío que enfrentan México y Estados Unidos es mitigar los conflictos que esta dicotomía suscita, y al mismo tiempo aprovechar las oportunidades generadas por la diversidad arriba mencionada.

El Grupo de Trabajo aspira a contar con un sistema de manejo de la frontera que transporte a las personas y mueva a los productos entre México y Estados Unidos de una manera más rápida y más eficiente que bajo las condiciones actuales, pero que al mismo tiempo mejore la seguridad de ambas naciones. Este nuevo sistema facilitaría el comercio, fomentaría el surgimiento de clusters económicos regionales, promovería el manejo conjunto de los recursos naturales compartidos y mejoraría los esfuerzos para preservar los ecosistemas que se extienden a lo largo de la línea fronteriza. Lo que es aun más importante, la frontera representaría un acicate para las comunidades fronterizas en el sentido de aprovechar para beneficio mutuo las oportunidades de crecimiento en la región. En último término, la frontera debería ser tan ‘tenue’ y tan transparente como lo permitan la política y la tecnología para quienes de manera legítima viajan o comercian a través de ella, pero al mismo tiempo debería ser difícil de penetrar para aquellos involucrados en actividades delictivas o para quienes carecen de permiso para cruzarla. El manejo compartido de esta franja fronteriza debería servir como un modelo para la colaboración binacional a la hora de enfrentar desafíos comunes.

El informe del Grupo de Trabajo formula recomendaciones fundadas y sustentadas para aplicarse en seis ámbitos de la frontera entre México y Estados Unidos: (1) seguridad pública, (2) facilitación del tránsito y del comercio legal, (3) desarrollo económico, (4) administración del agua, (5) medio ambiente y (6) migración. En tanto muchos de los problemas en la frontera son un reflejo de fenómenos que se extienden más allá de la región fronteriza, las recomendaciones del Grupo de Trabajo tuvieron que considerar las raíces de dichos problemas. En conjunto, estas recomendaciones ofrecen una estrategia a largo plazo para el manejo de la región fronteriza, basada en el concepto de soluciones conjuntas a problemas comunes.

## 1. Seguridad

---

Estados Unidos es el principal destino de las drogas procedentes de México, y a su vez, representa la principal fuente de armas y de dinero en efectivo originado en actividades delictivas que se dirigen hacia México. Por su parte, México es la principal fuente cercana de drogas ilegales que entran a los Estados Unidos, así como el destino más importante de armas compradas ilegalmente en los Estados Unidos y enviadas desde allí hacia su vecino del sur. Ambos países experimentan serias dificultades como resultado de estos flujos recíprocos de contrabando, y ambos tienen la obligación de ayudar a su contención. Una colaboración más estrecha entre las dos naciones tendrá mayor éxito en esta tarea que cualquier esfuerzo meramente unilateral, por vigoroso que éste sea.

La contención en la frontera sólo puede resolver parcialmente el tráfico de personas y de bienes. Por este motivo, tanto la reducción en la demanda por drogas como la aplicación de la ley en el interior de ambos países son componentes esenciales para cualquier solución a largo plazo de los problemas de seguridad en la frontera. Sin embargo, los esfuerzos de contención seguirán siendo un componente importante de la aplicación de la ley, mientras que una mayor cooperación binacional en materia de seguridad fronteriza resulta esencial para el éxito de estos esfuerzos.

Los dos obstáculos más serios para establecer una colaboración más estrecha entre México y Estados Unidos son las respectivas carencias en la capacidad de aplicación de la ley, incluida la corrupción, y la ausencia de mecanismos para coordinar operaciones a través de la frontera. Con el propósito de hacer frente a estos problemas, las agencias a cargo del manejo de la frontera deben estructurarse de manera paralela entre los dos países, sea por la vía de reconfigurar las burocracias ya existentes, o por el camino de crear agencias enteramente nuevas. Asimismo, se deben invertir recursos suficientes en dichas agencias para garantizar su profesionalismo.

Se requiere voluntad política en ambos lados de la frontera para emprender los cambios sugeridos. Ambos países están dando pasos en la dirección correcta, y el reemplazo reciente en México de los antiguos inspectores aduanales por 1,400 nuevos oficiales de comercio exterior es un ejemplo de ello. Sin embargo, en materia de seguridad fronteriza es esencial contar con un compromiso sostenido tanto de los políticos como de los funcionarios para hacer realidad la visión de la colaboración bilateral a fondo y de manera cotidiana.

**Los dos países deberán dar los siguientes pasos de *inmediato*:**

- México deberá reestructurar las instituciones federales que actúan en la aplicación de la ley a lo largo de la frontera, con el fin de crear una contraparte directa de las autoridades fronterizas de los Estados Unidos, de manera similar al enfoque tomado por Canadá tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001.
- México deberá convertir a Aduana México en un organismo multi-funcional, capaz de hacer frente a las amenazas del tráfico ilegal de todo tipo a través de la frontera. Aduana México y la Oficina de Operaciones de la Agencia de Aduanas y de Protección de Fronteras de los Estados Unidos (CBP) deberán desarrollar planes conjuntos para garantizar la seguridad en todos los puertos de entrada a lo largo de la frontera.
- México y Estados Unidos deberán expandir los esfuerzos de cooperación para la aplicación de la ley en la frontera, tales como el programa OASISS (a través del cual la información recogida por los funcionarios de los Estados Unidos es utilizada por las autoridades mexicanas para procesar a los traficantes detenidos en los Estados Unidos).
- Los Estados Unidos deberán intensificar sus esfuerzos para abatir el contrabando de armas de fuego, municiones y dinero en efectivo hacia México, a través de una incisiva investigación de los vendedores de armas, de una más estricta regulación de las ferias de exhibición de armas, del restablecimiento de la prohibición de armas de asalto vigente en la era Clinton, de la inspección especial cuando vehículos y personas que sean el blanco de investigaciones específicas se dirijan hacia el sur, y del suministro de información que conduzca a robustecer la capacidad de operación de las autoridades aduaneras mexicanas.
- Los Estados Unidos deberán ampliar la cooperación con México más allá de la Iniciativa Mérida, con el fin de ayudarle a desarrollar una mayor capacidad para hacer cumplir la ley.
- Los Estados Unidos deberán reducir la demanda de drogas ilegales aumentando los esfuerzos de prevención, ampliando el acceso a programas de tratamiento, haciendo más estricta la aplicación de la ley en las calles, extendiendo las pruebas de uso de drogas a un segmento más amplio de la fuerza de trabajo (por ejemplo, los empleados de empresas con contratos de gobierno), e incrementando la vigilancia en las prisiones y hacia las personas en libertad condicional. México también deberá intensificar sus propios esfuerzos para reducir el consumo nacional de drogas.

**Se deben tomar las siguientes medidas en los próximos *tres años*:**

- México debe concluir la formación de una policía federal fronteriza, sea como una división de una entidad ya existente, o como una nueva agencia federal dedicada a hacer cumplir la ley y a la seguridad entre los puestos fronterizos tanto en la frontera norte como en la frontera sur.
- México debe considerar la fusión de la policía federal fronteriza y de una autoridad aduanera transformada en una sola agencia de protección fronteriza unificada.
- México y Estados Unidos deberán reconfigurar las zonas de operación de sus respectivas agencias fronterizas de tal modo que cada una sea la imagen espejo de la otra.
- México y Estados Unidos deberán otorgar autorización recíproca a sus agentes fronterizos para intercambiarse entre sí de manera que puedan realizar operaciones conjuntas entre los puestos fronterizos en ambos lados de la frontera.
- México y Estados Unidos deberán reconfigurar sus puertos de entrada para que los oficiales encargados en ambos lados de la frontera tengan acceso simultáneo a la información en tiempo real acerca de los vehículos y las personas que cruzan la línea fronteriza. Los oficiales aduanales de ambos lados deberán sostener reuniones periódicas con sus contrapartes para revisar las operaciones en sus puertos de entrada.

## 2. Facilitación

---

La congestión en los cruces fronterizos impone costos considerables a los turistas, a los viajeros, a los consumidores, a los propietarios de empresas y en general a las comunidades fronterizas; tan solo el costo financiero de las demoras en la frontera representa billones de dólares por año. En algunas áreas a lo largo de la frontera, incluyendo el corredor de San Diego-Tijuana, la medida más importante que los gobiernos podrían adoptar para promover el desarrollo económico es agilizar el comercio transfronterizo.

A pesar de que la facilitación es vista a menudo como el lado frágil de la seguridad, hay maneras de agilizar el comercio y mejorar la seguridad al mismo tiempo. Por ejemplo, el uso de tecnologías de detección y las estrategias inteligentes de gestión de riesgos mejoran la seguridad pública al tiempo que facilitan los viajes y el comercio transfronterizo.

Una barrera crucial para el comercio es el déficit en infraestructura fronteriza, que simplemente no se ha mantenido en paralelo con el ritmo de crecimiento masivo del comercio y del tránsito de personas desde la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El gasto federal en los puertos de entrada tiene una tasa de retorno muy alta; por ello, ambos países deberían hacer un compromiso de largo plazo para financiar proyectos de infraestructura fronteriza. A corto plazo, ambos gobiernos deberían dirigir fondos de sus respectivos paquetes de estímulo económico hacia los puertos fronterizos.

Aún así, el financiamiento federal seguiría siendo insuficiente para hacer frente al déficit en infraestructura; incluso con el estímulo adicional, ambos países deberán encontrar otras fuentes de financiamiento para construir los puertos de entrada y las carreteras fronterizas. El dinero podría venir en parte del sector privado, de modo que sea el mercado y no el gobierno el determinante de la magnitud de la inversión privada en la infraestructura fronteriza.

Más allá de la infraestructura, un mejor uso de la tecnología, la segmentación del tráfico fronterizo basado en el riesgo y algunos cambios operacionales en los puertos de entrada, (incluyendo al personal) pueden reducir el tiempo de tránsito. El costo marginal de operación de un puerto de entrada ya existente es extremadamente bajo -comparado con el costo de construir un nuevo puerto de entrada- por lo cual la falta de personal nunca debería convertirse en un cuello de botella.

Hasta ahora ninguno de los dos gobiernos ha articulado un objetivo claro con respecto a los tiempos de espera. El Grupo de Trabajo considera que el tiempo de espera promedio en un puerto fronterizo no debería de exceder de 20 minutos en cualquiera de los dos sentidos, con una variación mínima alrededor de este promedio.

**Para lograr este objetivo, ambos países deben adoptar las siguientes medidas *de inmediato*:**

- Fomentar las asociaciones público-privadas para construir nuevos puertos de entrada, siguiendo las pautas del nuevo cruce fronterizo que se edifica en la región este de la Mesa de Otay, y permitiendo un esquema de cobro de cuotas adecuado para financiar estos proyectos.
- Exigir que la planeación de cada nuevo puerto de entrada y de la infraestructura que lo alimenta sea manejada por un solo organismo binacional o (en el caso de no ser posible) por organismos paralelos en cada país, donde los representantes de un país participen en las reuniones de planeación del otro.
- Expandir los programas de confianza en los viajeros (como el SENTRI) y de agilización del transporte de carga (FAST-C-TPAT/EXPRESS-AEO), sin reducir el umbral requerido para la inclusión en estos programas.
- Dotar a los puertos de entrada del personal adecuado para hacer frente al actual volumen de comercio y de tránsito de personas, y eliminar los costos de transacción asociados a las inspecciones de los agentes aduanales.
- Llevar a cabo un análisis de costo-beneficio de los proyectos que serán financiados por nuevos planes de estímulo económico en ambos países, canalizando un mayor presupuesto para los puertos de entrada, si se confirma que la infraestructura fronteriza tiene un efecto multiplicador mayor que el de otros proyectos.

**Ambos países deben tomar las siguientes medidas *en los próximos tres años*:**

- Dar a los funcionarios de los puertos de entrada el equipo que les permita comunicarse directa e instantáneamente con sus homólogos.
- Desplegar en ambos lados de la frontera la tecnología de inspecciones discretas, que reducen los tiempos de espera sin poner en riesgo la seguridad.
- Fomentar la formación de una red virtual que incluya a toda la frontera y a sus organismos, a los gobiernos estatales y locales, las organizaciones comunitarias, y los grupos empresariales, con el fin de respaldar aquellas políticas que agilicen el comercio y el tránsito de personas.
- Completar la planeación y empezar la construcción de nuevos carriles SENTRI y FAST/EXPRESS, para estar en condiciones de canalizar el creciente volumen de comercio y de tránsito entre México y Estados Unidos.

### 3. Desarrollo

Quince años después de la entrada en vigor del TLCAN, los niveles de comercio e inversión a través de las fronteras en América del Norte han aumentado de manera muy importante. Sin embargo, este mismo periodo ha dejado en claro que la apertura comercial no es suficiente para generar un crecimiento económico amplio y sostenido en la región fronteriza. Aun cuando otras medidas de mayor liberalización comercial (transmisión de señales de televisión y transporte terrestre) podrían traer consigo grandes beneficios, la agenda del TLCAN está agotada. Ambos gobiernos deben avocarse a facilitar los flujos comerciales, de acuerdo con los postulados de la sección anterior.

Adicionalmente, México y Estados Unidos deben tomar medidas proactivas para promover el desarrollo económico en la región fronteriza. El Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN), creado junto con el TLCAN, se ha enfocado históricamente en el manejo del agua, de las aguas residuales y de proyectos ambientales. A pesar de que el BDAN ha hecho notables progresos en estos ámbitos, su mandato le impide invertir en otro tipo de proyectos que podrían mejorar la calidad de vida de los habitantes de la frontera.

Aun cuando los estados mexicanos que se localizan a lo largo de la frontera tienen niveles de ingresos superiores al promedio, en ambos países persisten áreas de pobreza profunda. El alza en los niveles de vida en ambos lados de la frontera requiere de programas de combate a la pobreza en gran escala, cuya naturaleza y alcance rebasan las características de este Informe.

**Con el fin de promover el desarrollo económico en la región fronteriza, México y Estados Unidos deben dar los siguientes pasos *de inmediato*:**

- Ampliar el mandato del BDAN para permitirle invertir en nuevos tipos de proyectos de infraestructura, incluyendo aquellos que tienen un impacto significativo sobre las comunidades fronterizas, aun cuando no se localicen allí (por ejemplo, los corredores logísticos).

**Ambos gobiernos deben emprender las siguientes medidas *en los próximos tres años*:**

- Crear una Autoridad Fronteriza Binacional que coordinaría todas las actividades del BDAN bajo un mandato ampliado, con más elevados niveles de capitalización y con acceso a dinero originado en donativos, con el propósito de ayudar a los gobiernos locales a desarrollar su capacidad administrativa.
- Una vez que la Autoridad Fronteriza Binacional demuestre su habilidad para integrar entre sí los intereses de legisladores, gobernadores, alcaldes, cámaras empresariales y organismos de la sociedad civil, debería encargarse de fomentar las iniciativas de desarrollo regional y de coordinar la planeación de la infraestructura a lo largo de la frontera.
- Reestablecer el programa demostrativo de transporte transfronterizo de carga.

## 4. Agua

El manejo inteligente de las aguas transfronterizas implica algo más que su distribución de acuerdo con las fórmulas establecidas; requiere también considerar políticas de conservación, esfuerzos para proteger los sistemas fluviales, y el desarrollo de nuevas fuentes de abastecimiento. Lamentablemente, el enfoque actual hacia los recursos compartidos en el caso del agua se basa en una noción de soberanía del siglo XIX y una noción religiosa mucho más antigua (rezar para que llueva). El Tratado del Agua de 1944, que establece el marco para la administración binacional de los ríos que cruzan la frontera, fue diseñado para una época en la cual el uso más importante de las aguas superficiales era la generación de energía. Las recientes controversias sobre el revestimiento que los Estados Unidos hicieron en el Canal Todo Americano, del cual fluyeron filtraciones hacia México, revelaron que la actual estructura institucional ya no es funcional.

Con todo y sus tradicionales limitaciones, la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) es una institución bilateral eficaz que aporta los conocimientos técnicos para sobrellevar asuntos potencialmente polémicos. Todavía más, el Grupo de Trabajo considera que la reapertura del Tratado de 1944 podría causar más controversias y conflictos que aquellos que pudiese resolver. Por ahora, el manejo bilateral del agua a través de la CILA debe evolucionar a través del proceso de Actas, nombre con el cual se conocen las reformas al Tratado de 1944.

A largo plazo, ambos países tendrán que adoptar políticas de mercado sanas y ambientalmente sustentables, que sean compatibles con los imperativos de protección del medio ambiente, para hacer frente a la creciente demanda de agua en una región fundamentalmente árida. Entre dichas políticas ocupan un lugar principal la venta transfronteriza del agua -por medio del gobierno federal, de ser necesario en el caso de México- y los regímenes de precios más razonables.

**Para mejorar el manejo de los recursos compartidos de agua, México y Estados Unidos deben adoptar las siguientes medidas de *inmediato*:**

- Negociar una nueva serie de Actas que den a la CILA la jurisdicción sobre las aguas subterráneas transfronterizas, permitirle abordar de mejor manera las preocupaciones ambientales, y expandir su capacidad para realizar una planeación de largo plazo, que a su vez le permita identificar nuevas oportunidades para mejorar el manejo del agua.
- Incluir en las sesiones de los Consejos de Cuenca de México a algunos estados de los Estados Unidos y a la Sección Americana de la CILA, en calidad de invitados (lo que sería un mecanismo análogo a la inclusión de las provincias canadienses en la Comisión de los Grandes Lagos), con el fin de lograr un manejo más completo de dichas cuencas.
- Permitir la venta transfronteriza del agua de diferentes grados (por ejemplo, aguas residuales vs. agua potable), de nuevo, por medio del gobierno federal de ser necesario en el caso de México.

**México y Estados Unidos deben adoptar las siguientes medidas en *los próximos tres años*:**

- Crear una CILA con mayores atribuciones -quizá con un nuevo nombre, Consejo Binacional del Agua- que tenga la capacidad de manejar integralmente todas las aguas superficiales y subterráneas, de financiar nuevas inversiones en la infraestructura del agua, de desarrollar nuevas fuentes de suministro, de regular la venta de agua transfronteriza, de crear incentivos para la conservación, de trabajar con la Comisión Nacional del Agua en México y los estados de los Estados Unidos para reducir las distorsiones de precios, y de educar al público sobre el manejo del agua.
- Iniciar las negociaciones para un nuevo Tratado o Acuerdo del agua, basado en el Tratado de 1944, pero actualizado para reflejar la importancia de las preocupaciones orientadas a la conservación del agua y del medio ambiente.
- Realizar una campaña de comunicación para educar sobre el manejo del agua a los legisladores, a quienes formulan las políticas públicas, a los consumidores residenciales y a los titulares de los derechos de agua.
- Adoptar políticas para conservar el agua y mejorar su distribución a lo largo de la frontera, incluyendo el cambio en los mecanismos de fijación de su precio.

## 5. Medio Ambiente

---

La región fronteriza es un área con una biodiversidad y belleza sorprendentes, pero al mismo tiempo con una contaminación y un daño ambiental considerables. En tanto las emisiones y efluentes cruzan la frontera fácilmente, únicamente una acción coordinada puede hacer cumplir los estándares ambientales.

En general, los esfuerzos para facilitar el comercio, promover el desarrollo económico, y administrar correctamente los recursos hídricos se traducirán en mejores condiciones para alcanzar los objetivos ambientales. Por ejemplo, acortar los tiempos de espera en los puertos de entrada en la frontera, reduce la contaminación originada por los vehículos. Además de estas medidas, los gobiernos también deben dar pasos directos para preservar el patrimonio natural de la región fronteriza y reducir la degradación ambiental.

**Con este propósito, ambos gobiernos deben tomar las siguientes medidas *de inmediato*:**

- Incrementar de manera sustancial el financiamiento anual para el Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza.
- Armonizar los estándares regulatorios en la región fronteriza y requerir que las nuevas plantas construidas a lo largo de la frontera cumplan con las evaluaciones de impacto ambiental transfronterizo (TBEIAs, por sus siglas en inglés).

**México y Estados Unidos deberán tomar las siguientes medidas en *los próximos tres años*:**

- Diseñar estrategias para mejorar la calidad del agua y del aire en la región fronteriza, incluyendo, si se considera conveniente, un sistema de bonos de carbono para la reducción de emisiones.
- Dar al Consejo Binacional del Agua (abordado en la sección anterior) la autoridad para desarrollar estándares de calidad del agua y para reducir las fuentes de contaminación de origen difuso en vías de agua compartidas.

## 6. Migración

---

Cientos de miles de personas cruzan la frontera México-Estados Unidos de manera ilegal cada año. La gran mayoría son migrantes económicos de México en busca de trabajo en Estados Unidos. La migración no autorizada es un factor de irritación constante en la relación bilateral. En Estados Unidos da pie a medidas de control fronterizo que parecen muy lógicas desde el punto de vista económico y político, pero que acaban por ser contraproducentes; contribuye asimismo a una mayor incompreensión entre los dos países y crea antipatía hacia México y la inmigración mexicana.

Al igual que con la capacidad de hacer cumplir la ley, las soluciones de largo plazo para la migración ilegal deben basarse en una responsabilidad compartida sobre la situación actual. Dichas soluciones requieren una reforma migratoria integral en Estados Unidos y un desarrollo económico amplio y sostenido en México, lo que representa un esfuerzo multi-dimensional de largo plazo.

La mayoría de los miembros mexicanos del Grupo de Trabajo cree que un crecimiento rápido en México necesitaría (a) una reforma fiscal para aumentar la recaudación tributaria federal; (b) poner fin a los monopolios para crear competencia económica en los sectores que actualmente están dominados por una o dos empresas; (c) una reforma energética para permitir mayor inversión privada en este sector; (d) una reforma laboral para fomentar la democracia sindical; (e) una reforma educativa destinada a mejorar la calidad de la enseñanza pública; y (f) una política industrial diseñada para ampliar los vínculos entre el sector moderno de exportación y el resto de la economía. Adoptar estas políticas, que no están asociadas con partido político alguno, requiere un diálogo nacional profundo sobre el futuro de México, y un liderazgo visionario que articule metas ambiciosas y de largo alcance para la nación.

Estados Unidos necesita de manera urgente una reforma migratoria integral. La mayor parte de los miembros estadounidenses del Grupo de Trabajo apoyarían una propuesta que incluya los siguientes cuatro elementos clave: (a) controles fronterizos eficaces; (b) los medios para que los empleadores cumplan con las prohibiciones de contratar trabajadores no autorizados, así como sanciones estrictas para aquellos que no las cumplan; (c) regularización del estatus legal de aquellos mexicanos que viven actualmente en los Estados Unidos sin autorización; y (d) un plan que considere los flujos migratorios futuros, especialmente los de México. Los miembros estadounidenses también están convencidos de que, para no contraponerse a las realidades de la demografía, la geografía y la economía, es necesario tratar a México de manera diferente respecto del resto de los países cuyos ciudadanos buscan inmigrar a los Estados Unidos.

**Para reducir la migración no autorizada y sus efectos nocivos en la relación bilateral, en las personas, las familias y las comunidades fronterizas, se deben tomar los siguientes pasos *de inmediato*:**

- Estados Unidos debe reconocer oficialmente que, cuando se trata de la migración, México es único y que para solucionar la migración mexicana, se requiere de un conjunto de políticas a la medida.
- México y Estados Unidos deben establecer una comisión de economistas, demógrafos, empresarios y líderes sindicales de ambos países para analizar la complementariedad y las sinergias entre ambos mercados laborales producidas por la integración económica y por las tendencias demográficas de largo plazo. Esta Comisión deberá informar acerca de los resultados obtenidos al Presidente y al Congreso de cada país. Si no es posible crear una comisión conjunta, los gobiernos deberán crear dos comisiones separadas y paralelas, pero con el mismo mandato, que trabajen de manera coordinada.
- Ambos gobiernos deberán desarrollar conjuntamente un programa para manejar los flujos migratorios futuros, tanto temporales como permanentes, y que tome en cuenta las realidades demográficas y del mercado laboral en ambos países. Este programa deberá hacerse cargo de prevenir la posibilidad de fraude por parte de los reclutadores y tendrá que asegurarse de que los derechos laborales sean protegidos a plenitud.

**Los siguientes pasos se deberán tomar en *los próximos tres años*:**

- Los Estados Unidos deberán adoptar un conjunto de políticas que aborden tanto el estatus de los migrantes mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos sin autorización, como los flujos futuros desde México. El nivel de flujos futuros legales debe ser flexible, de manera que refleje las condiciones económicas y la demanda de mano de obra.
- Una vez que estas reformas estén en vigor, México deberá evitar activamente la migración no autorizada hacia el norte, asegurándose de que la gente que salga del país para entrar a los Estados Unidos lo haga por los cruces fronterizos establecidos y con los documentos requeridos.

## Conclusiones

México y Estados Unidos han desperdiciado muchas oportunidades para establecer una colaboración constructiva a lo largo de su frontera común. Los costos han sido enormes – miles de millones de dólares en pérdidas económicas, crimen y violencia, así como la sensación muy extendida de que la frontera está “fracturada” o es disfuncional.

En este contexto, durante el último año han ocurrido algunas señales favorables. La actual campaña contra la delincuencia organizada, ha hecho que el gobierno mexicano deje atrás la preocupación introspectiva sobre la soberanía nacional, la cual había bloqueado la colaboración binacional y el apoyo mutuo para hacer cumplir la ley. Mientras tanto, una nueva administración en Washington se ha comprometido a elaborar una reforma migratoria integral y ha reconocido la responsabilidad compartida en materia de tráfico de drogas y de armas de fuego. Ambos gobiernos parecen estar dispuestos a dejar atrás las acusaciones recíprocas originadas en desplantes nacionalistas infundados, para reemplazarlas por un enfoque propio del siglo XXI que los lleve a administrar la frontera en beneficio de ambas partes.

Los invitamos a dar el próximo paso. Les recomendamos a ambos gobiernos que construyan una visión conjunta de la frontera que prometa beneficios tangibles y sustanciales para ambos países. Los elementos de esta visión son:

- Un modelo binacional para el cumplimiento de la ley, en el cual los funcionarios de agencias paralelas profesionalizadas trabajen juntos de manera cotidiana;
- Una estrategia económica coherente para la región fronteriza, basada en la agilización del comercio legítimo, en la disminución de las restricciones impuestas por el gobierno federal respecto a las cosas que pueden hacer las comunidades fronterizas para construir infraestructura nueva o proveerse de mejores servicios sociales, así como en el otorgamiento de mayor autoridad a las instituciones de desarrollo ya existentes;
- El manejo inteligente e integral de los recursos naturales que comparten ambos países;
- Una solución integral y binacional para la migración.

Si son instrumentadas en conjunto, estas medidas transformarían el manejo de la frontera, que pasaría de ser un punto de confrontación y discordia a convertirse en un modelo de cooperación para hacer frente a desafíos comunes.