Pacific Council ON INTERNATIONAL POLICY

COMEXI Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C.

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

Informe Completo del Grupo de Trabajo Binacional sobre la frontera México-Estados Unidos

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

Grupo de Trabajo Binacional sobre la frontera México- Estados Unidos
Informe Completo

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); 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, Centro de Investigación y Docencia Económicas (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 Montaño, 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 General del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)

Fernando Solana, Presidente del Comexi; 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 en jefe, *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.

Chappell Lawson fue co-director del Grupo de Trabajo hasta septiembre de 2009, cuando fue nombrado Director de Política y Planeación en la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP). Aun cuando el Grupo de Trabajo se benefició significativamente con su trabajo, ni el análisis ni las recomendaciones de este Informe corresponden necesariamente con su punto 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 Informe 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://ww.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 una decena de participantes invitados, quienes elaboraron 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 Ocádiz, 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.

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: Banamex/Citibank, 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., Malin Burnham, Enrique Mier y Terán y Alejandra Ocádiz.

I. Introducción

La frontera entre México y los Estados Unidos, que se extiende a lo largo de 3,141 kilómetros, es absolutamente singular. Solamente nueve líneas divisorias son más largas, y únicamente la más larga de todas, la frontera entre Canadá y los Estados Unidos, puede afirmar que registra los mismos flujos de visitantes y de comercio – casi 300 mil millones de dólares por año. Millones de personas cruzan la frontera de manera legal cada año; en tanto muchos de ellos la atraviesan varias veces por semana, el número total de cruces de México a Estados Unidos sobrepasa los 200 millones por año. Ninguna frontera entre las más importantes del mundo se acerca a este número.

La naturaleza pacífica de las relaciones entre los Estados Unidos y México distingue a esta frontera respecto a otras. Hace ya más de un siglo que tuvo lugar la última acción hostil (incursiones estadounidenses en búsqueda de Pancho Villa después de que atacó Columbus, Nuevo México durante la Revolución Mexicana). Es necesario remontarse todavía más en el tiempo para ubicar la última rectificación significativa de la frontera - la compra hecha por el embajador James Gadsden en 1853-54, y retroceder 161 años para llegar al momento en que se produjo por última vez una toma de territorio por la fuerza, a la conclusión de la guerra México-Estados Unidos en1848. La frontera es vigilada por la policía –y en los segmentos donde no hay río, está bardeada- pero no ha sido militarizada.

La interdependencia es una característica sobresaliente de la relación México-Estados Unidos, y esta interdependencia es particularmente pronunciada a lo largo de la frontera misma, donde la mayor parte de las comunidades son ciudades gemelas. En el caso de Nogales, las localidades de ambos lados de la frontera comparten el nombre; en el caso de Calexico y Mexicali, se trata de combinaciones diferentes de las mismas palabras (Mexico y California). Cientos de miles de personas de estas comunidades atraviesan la frontera cada día para ir a trabajar, de compras y de visita con sus amigos o parientes.

Esta interdependencia hace que cada acción emprendida cobre mayor relieve. Los flujos comerciales son de tales dimensiones que las políticas inadecuadas pueden representar costos por decenas de miles de millones de dólares para los consumidores. Una falta de coordinación en materia de seguridad puede traducirse en víctimas fatales, e incluso llegar a ser un desastre en el caso de un ataque terrorista grave. El manejo conjunto y responsable de los recursos compartidos puede llevar a un desarrollo sostenido y ecológicamente sustentable en la región fronteriza, mientras que un mal manejo de los mismos recursos por cualquiera de los dos gobiernos resultará en escasez y en degradación ambiental. Finalmente, las políticas federales de ambos países que ignoren la interdependencia o promuevan una soberanía mal entendida, acabarán por causar división entre las comunidades fronterizas.

En este Informe exigimos a ambos gobiernos que enfrenten los desafíos del manejo fronterizo de manera directa e inmediata. Identificamos las políticas que deberían adoptar para hacer segura a la frontera, agilizar los cruces fronterizos legítimos, manejar los recursos compartidos y fomentar el desarrollo económico. Asimismo, planteamos el objetivo último al que deberían aspirar, ofreciendo una concepción del manejo fronterizo que puede guiarlos a medida que hacen suyas políticas específicas.

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.

Sólo un reducido número de funcionarios, legisladores y líderes de opinión entienden la frontera a cabalidad. De hecho, las percepciones equivocadas y los malos entendidos de la situación de la frontera constituyen un desafío significativo de relaciones públicas. Aquellos que buscan mejorar la gestión de esta franja fronteriza y de la región adyacente han de dotar a los responsables de formular políticas públicas de información y de elementos de comprensión sobre la situación en el terreno, con el fin de propiciar que sus recomendaciones sean pertinentes. En este sentido, en la siguiente sección de este Informe presentamos nuestro diagnóstico de la situación al día de hoy. Hacemos énfasis no sólo en las deficiencias en el manejo fronterizo, sino también en los puntos que destacan porque la cooperación en estos rubros ha sido ejemplar. Existe una cooperación significativa entre México y los Estados Unidos a lo largo de la frontera, pero es incompleta y dispareja, y no puede calificarse de sistemática.

En los siguientes apartados abordamos seis temas clave para el manejo fronterizo: (1) seguridad pública y seguridad ciudadana, (2) facilitación del tránsito y del comercio legal, (3) desarrollo económico, (4) administración del agua, (5) medio ambiente y (6) migración. En cada uno de estos tópicos, describimos inicialmente los desafíos a enfrentar y acto seguido presentamos recomendaciones fundadas en el análisis para hacer frente a dichos desafíos.

En conjunto, estas recomendaciones constituyen una estrategia para poner en práctica nuestra visión de la frontera del futuro. En el apartado final hacemos énfasis en la urgencia de nuestras recomendaciones. Estamos convencidos de que la frontera se ha convertido en un tema toral en ambas capitales federales, y vemos asimismo que los dos gobiernos están dando muestras de una flexibilidad sin precedente en su enfoque hacia la frontera. Se han desperdiciado muchas oportunidades en el pasado; por ello es esencial que México y los Estados Unidos no pierdan la actual oportunidad.

II. La situación en la frontera

La gente que no vive a lo largo de la franja fronteriza ni la cruza con frecuencia no está al tanto de la situación que allí prevalece. Tampoco conoce los desafíos de su manejo ni la manera en que ambos países están intentando hacer frente a dichos desafíos. Por ejemplo, es difícil que se den cuenta de que no existe un esquema institucional para el manejo de los acuíferos allí localizados, y de que, en contraste, el manejo conjunto de los flujos hidráulicos está tan bien definido como en cualquier otra parte del mundo. En lo concerniente a la seguridad, es difícil que quienes no viven en la frontera sepan que México no tiene un equivalente a la Patrulla Fronteriza, que vigila las áreas entre los cruces fronterizos del lado estadounidense, ni cuentan con elementos para ponderar lo que ello significa en términos del cumplimiento de la ley en la frontera.

Ni siquiera en las capitales de los estados fronterizos, de Sacramento a Ciudad Victoria se tiene un conocimiento detallado de los temas transfronterizos, entre la gente que podría estar en la mejor situación para informar a los ciudadanos de estas localidades. De hecho, en el caso de aquellos integrantes del Grupo de Trabajo que vivimos en la frontera o cerca de ella, nuestras conversaciones entre nosotros mismos, así como con expertos, funcionarios, representantes de organismos civiles y ciudadanos de a pie de la región fronteriza nos dieron mayores elementos de juicio sobre la situación que allí prevalece.

Muchos de los desafíos existentes en la frontera son meras manifestaciones visibles de fenómenos que se extienden mucho más allá de ésta hacia el interior de ambos países. El comercio de drogas ilegales, pro ejemplo, conecta puntos de redistribución en el sur de México con puntos de distribución en el norte de los Estados Unidos. Por ello, el tráfico de drogas no es solo un "problema fronterizo", sino también un problema binacional e internacional que los gobiernos tratan de abordar al menos parcialmente a través de la intercepción y la contención en la frontera. Lo mismo aplica a la migración indocumentada. De manera similar, las políticas que se aplican tierra adentro en ambos países ejercen una influencia sobre el manejo de recursos naturales en la frontera: la asignación del agua en vías hidráulicas compartidas sería mucho menos problemática si las políticas de uso del agua fuesen más prudentes.

Los mitos sobre la frontera abundan y de una u otra manera entorpecen lo que debería ser un proceso inteligente de formulación de políticas públicas. Por ejemplo, la cobertura noticiosa sobre la región fronteriza con frecuencia se enfoca en el contrabando, cuando éste solo representa un porcentaje muy reducido del comercio de mercancías. La creciente atención a la reciente ola de violencia en algunas ciudades fronterizas del lado mexicano ha reforzado la visión de la frontera como un área peligrosa y sin ley. En un extremo, dichas imágenes de la criminalidad han llevado en los Estados Unidos a descripciones de México como un "estado fallido", cuyos problemas son susceptibles de desbordarse hacia su vecino del norte en cualquier momento. Sin embargo, no hay evidencias duras que sustancien estos enfoques.

Otro mito frecuente en ambos países es que "el otro lado" es la principal fuente de problemas en la frontera. Los estadounidenses ven a México como el principal responsable del flujo de drogas y de migrantes indocumentados hacia su país, pasando por alto el hecho de que tanto la demanda interna como una aplicación deficiente de la ley incentivan estos fenómenos. De manera similar, algunos mexicanos culpan a los Estados Unidos por el contrabando de armas y de dinero -que los narcotraficantes usan para enfrentar a bandas rivales y al gobierno mexicano- sin mencionar que la autoridad aduanera mexicana carece del personal y de los fondos necesarios para desplegar un esfuerzo serio de contención fronteriza. Aun cuando los críticos reconocen la "co-responsabilidad" frente a los problemas fronterizos, de todas maneras insisten en que el otro lado no hace lo suficiente para enfrentarlos. Las asimetrías en los niveles de desarrollo económico entre México y los Estados Unidos alimentan asimismo estas impresiones sesgadas.

A pesar de las disparidades manifiestas entre los dos países, existen oportunidades claves para generar sinergias de manera conjunta. Los esfuerzos mancomunados para debilitar y fragmentar a las organizaciones criminales y para realizar la aprehensión de sus cabecillas son un ejemplo de ello; las opciones de inversión para la generación de energía en la frontera también ilustran esta posibilidad. El desafío que enfrentan México y los Estados Unidos es mitigar los conflictos que de manera inevitable se suscitan a partir de estos pronunciados contrastes, y al mismo tiempo aprovechar las oportunidades que generan.

Cooperación

De hecho existen múltiples ejemplos de una cooperación significativa y mutuamente benéfica a lo largo de la frontera entre los dos países. Muy pocos estadounidenses están al tanto de que gracias a las transferencias de electricidad desde México se pudo prevenir un apagón masivo en el área de San Diego, o de que inspectores sanitarios de Baja California contribuyeron de manera decisiva a evitar el estallido y la propagación de una enfermedad que amenazaba con infestar a las aves de corral en California, para sólo mencionar dos ejemplos recientes de cooperación otorgada por México. Sólo un número reducido de mexicanos saben que agentes de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) de los Estados Unidos viajan con

frecuencia a México para apoyar el rastreo de armas ilegales confiscadas por las autoridades mexicanas, y muy pocos mexicanos están enterados en detalle del alcance del apoyo estadounidense a la capacitación y equipamiento de las autoridades mexicanas encargadas de hacer cumplir la ley en su país.

Si se le evalúa de acuerdo a estándares mundiales, la cooperación en materia del manejo de agua es verdaderamente sorprendente. Desde que se puso en vigor el Tratado de Aguas de 1944, sólo un tema relativo al manejo de vías de agua compartidas -el revestimiento del Canal Todo Americano- quedó sin resolverse de manera conjunta. La principal institución encargada de administrar estos ríos, la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) ha evolucionado en la dirección de hacerse cargo del manejo integral de las cuencas. La colaboración binacional en el tratamiento de aguas residuales y el suministro de agua potable a las comunidades fronterizas ha sido un éxito, en buena medida gracias al Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) y a la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF). Mientras que en 2003 el 25 por ciento de la población fronteriza carecía de acceso al agua potable y al drenaje, esa proporción se ha reducido al 14 por ciento en 2009.

El territorio a lo largo de la frontera es diverso e incluye metrópolis dinámicas, poblados pequeños y grandes extensiones de desiertos no habitados. Los acuerdos a que han llegado las autoridades federales, estatales, locales e incluso tribales con sus contrapartes son de igual manera diversos. Dichos acuerdos incluyen tanto a iniciativas de pequeña escala que no son percibidas por los grandes medios de comunicación nacionales -como la Iniciativa integral para el manejo de llantas de desecho, STIMI por sus siglas en inglés- como también a instituciones venerables cuyo origen data de hace más de un siglo, como es el caso de la CILA.

Considerada en conjunto, sin embargo, la cooperación a lo largo de la frontera sigue siendo muy localizada e imperfecta. Se trata de esfuerzos no sistemáticos, sino *ad hoc*, que no están guiados por una visión amplia acerca de cómo la frontera compartida entre México y los Estados Unidos debería ser manejada.

Las instituciones más eficaces tienen varias características en común. En primer lugar, son de carácter binacional. En segundo lugar, tienen poder de decisión en su ámbito o, como la segunda mejor alternativa, incluyen delegados de organismos gubernamentales que pueden actuar de manera decisiva. En tercer lugar, tienen un equipo de trabajo permanente y calificado que puede formular planes de largo plazo, tomar decisiones en evaluaciones técnicas expertas, y asegurarse de dar seguimiento a las decisiones tomadas por los funcionarios. En cuarto lugar, son instituciones abiertas a las propuestas de una amplia gama de grupos interesados en los asuntos públicos, como lo son los gobiernos locales y estatales, las cámaras empresariales y los grupos cívicos. Las organizaciones como la CILA, el BDAN, y la Comisión Sonora-Arizona incorporan estos elementos y constituyen modelos a seguir para contar con instituciones integrales y respetadas.

III. Seguridad pública y seguridad nacional

El contexto

A partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la seguridad fronteriza se ha convertido en una prioridad creciente para los Estados Unidos. Mientras tanto, en México, la violencia relacionada con el tráfico de drogas ha ocasionado más de 13 mil muertes en los últimos dos años y medio. En ambos lados de la frontera, el crimen y el tráfico de contrabando continúan siendo fuente de preocupación; las organizaciones de traficantes con base en México dominan hoy el primer nivel de distribución de mayoreo de cocaína y metanfetaminas en los Estados Unidos. Más allá de sus efectos directos en la seguridad pública, el crimen tiene consecuencias económicas serias, en tanto ahuyenta al turismo y amenaza a los negocios legalmente establecidos en las áreas donde el crimen organizado es poderoso.

Los Estados Unidos y México comparten la responsabilidad de evitar el contrabando y el tráfico ilegal y de quebrar el poder de las principales organizaciones criminales mexicanas. Estados Unidos es el principal destino de las drogas procedentes de América Latina, y a su vez representa la principal fuente de armas y de dinero en efectivo originado en actividades delictivas que se dirigen hacia el sur. Por su parte, México es la principal fuente de drogas y el destino principal de las armas compradas y transportadas de manera ilegal. Ambos países experimentan serias dificultades como resultado de estos flujos recíprocos de contrabando, y ambos tienen la obligación de ayudar a su contención. El desmantelamiento de las poderosas organizaciones criminales que operan en ambos lados de la frontera sólo puede alcanzarse por la vía del fortalecimiento de la capacidad de hacer cumplir la ley en ambos países -incluyendo a la frontera de México con Centroamérica- y por una mejor coordinación de esfuerzos en la frontera. Contar con una visión compartida, una estrategia conjunta y operaciones coordinadas son ingredientes esenciales para alcanzar el éxito.

Durante la más reciente década el gasto en labores de cumplimiento de la ley en la frontera se ha incrementado de manera sustancial, incluyendo un incremento del 100 por ciento en el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, una mayor utilización de barreras físicas, y el despliegue amplio de nuevas tecnologías de contención. Las autoridades estadounidenses reportan que ya tienen el "control operacional" de aproximadamente la mitad de la frontera. Un aumento unilateral de inversión y de los recursos de cualquiera de los dos lados podría mejorar todavía más la seguridad fronteriza. Sin embargo, el incremento en la cooperación entre las autoridades de los Estados Unidos y de México en la frontera y alrededor de ella conduciría a resultados sustancialmente mayores que los esfuerzos adicionales de carácter unilateral.

La colaboración se ha incrementado desde los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y, más recientemente, en el marco de la campaña del gobierno mexicano contra el crimen organizado. De hecho, la cooperación para hacer cumplir

la ley en general, y en el ámbito de la justicia penal en particular, incluyendo el intercambio de información, nunca ha sido tan sólida como lo es ahora. Algunos de los ejemplos recientes incluyen los esfuerzos para combatir el flujo de armas hacia México y la colaboración entre la Patrulla Fronteriza y la Procuraduría General de la República, que ha llevado a la identificación y la aprehensión de criminales que son entregados a México para ser procesados en este país.

Es evidente que la cooperación puede mejorar sustancialmente. En los hechos el intercambio de inteligencia táctica entre la Patrulla Fronteriza y los agentes mexicanos responsables de hacer cumplir la ley en la frontera es todavía muy limitado. Los agentes de la Patrulla Fronteriza no tienen a quién llamar en México cuando les llueven piedras lanzadas contra ellos por personas al servicio de organizaciones de traficantes. Los agentes fronterizos mexicanos no les pasan información oportuna acerca de los intentos inminentes de atravesar la frontera de manera ilegal, ni pueden transmitir información alguna cuando los sospechosos a quienes persiguen huyen a través de la frontera para ingresar en México.

La cooperación entre los oficiales de las aduanas mexicanas y los oficiales de la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos es también muy limitada, sea porque los oficiales mexicanos carecen de recursos para actuar con base en la información que les entregan las agencias estadounidenses, o sea a causa de problemas históricos con la corrupción y la intimidación. La situación ha empezado a cambiar como resultado de los pasos firmes tomados recientemente por parte del gobierno mexicano para convertir a Aduana México en una agencia dotada de la capacidad para hacer cumplir la ley, así como por la celebración de reuniones de trabajo periódicas entre las autoridades en los cruces fronterizos.

Sin embargo, las dos naciones todavía se encuentran muy lejos del grado de cooperación alcanzado entre los titulares de la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos y la Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos, y aun mas lejos de que todas las agencias gubernamentales responsables de hacer cumplir la ley adopten y hagan suyo un enfoque binacional coordinado en torno a la seguridad fronteriza.

Los desafíos

Hay varios obstáculos evidentes para alcanzar una mayor cooperación en el cumplimiento de la ley en la frontera. Estos incluyen, entre otros factores: (a) las consideraciones políticas internas; (b) las diferencias en prioridades; (c) las leyes que están vigentes; (d) las debilidades institucionales del lado mexicano; y (e) la falta de estructuras paralelas.

Cuando se refieren al tema de “seguridad” a lo largo de la frontera, los funcionarios mexicanos se han enfocado tradicionalmente en la seguridad pública, mientras que las autoridades estadounidenses, a partir del 11 de septiembre de 2001 han subrayado la seguridad nacional, es decir, la amenaza del terrorismo y la necesidad de

aprehender a todos aquellos que cruzan la frontera de manera ilegal, así como el narcotráfico. Sin embargo, de manera creciente México percibe a su propia seguridad fronteriza como esencial para la seguridad de la nación, para librar el combate contra las grandes organizaciones del narcotráfico y para alcanzar una relación comercial sana. Por su parte, los Estados Unidos reconocen la importancia de los temas cotidianos en el cumplimiento de la ley (por ejemplo, los autos robados) y la importancia de los esfuerzos para contener el tráfico de armas y de dinero en efectivo hacia el sur.

Ambos países siguen enfrentando presiones de grupos nacionalistas que favorecen medidas unilaterales (del lado estadounidense) o que preconizan una reducción drástica de los tratos y acuerdos con su vecino del norte (del lado mexicano). La cooperación sólo se puede sostener si aquellos que ven los beneficios de la colaboración mutua son por lo menos tan incisivos en su difusión como lo son sus oponentes para criticarla. El actual enfoque agresivo de México para combatir a las organizaciones del tráfico de drogas, en particular, no será sostenible a largo plazo a menos que el gobierno logre progresos significativos en debilitarlas y en reducir su poder, lo cual a su vez requerirá de un muy importante apoyo por parte de los Estados Unidos.

La naturaleza y el alcance de las leyes y los reglamentos en su forma actual en ambos países impiden una mayor cooperación. Las leyes sobre armas en los Estados Unidos permiten a las personas comprar una gama de armas de fuego cuya posesión sería severamente castigada en México; algunos estados tienen restricciones mucho más laxas, y en el caso de las ferias de exhibición de armas, las ventas se hacen sin regulación alguna. El fin de la prohibición de armas de asalto en los Estados Unidos se ha traducido en una libertad prácticamente irrestricta para comprar fácilmente muchas más armas peligrosas, de modo tal que las diferencias en las leyes estatales llevan a una situación donde los contrabandistas sólo enfrentan controles reducidos al mínimo común denominador. Con todo, los agentes estadounidenses cuentan con una considerable autoridad legal para prevenir y evitar el tráfico de armas, tanto para impedir su compra como para contener su tráfico hacia el sur.

Un obstáculo mucho mayor para la cooperación es la debilidad institucional del lado mexicano, que se evidencia en la falta de recursos, en el bajo nivel de profesionalismo y en la corrupción. Actualmente, los oficiales de aduanas mexicanos inspeccionan únicamente 8 por ciento del tráfico que cruza la frontera; estas inspecciones se conducen al azar, y con frecuencia son superficiales. Aduana México carece de la tecnología que le permitiría interceptar vehículos sospechosos de transportar contrabando (por ejemplo, lectores que puedan escanear las placas de los vehículos), y mucho menos escanear a un número grande de vehículos en un periodo corto de tiempo. Como resultado, es básicamente imposible para los oficiales mexicanos detener el contrabando de armas de fuego, municiones y dinero en efectivo hacia el interior del país.

Los bajos niveles de capacitación profesional significan que las agencias responsables de hacer cumplir la ley en México no pueden desempeñar funciones que son absolutamente indispensables para una cooperación binacional más estrecha. Tanto la policía como el ejército necesitan mejorar sustancialmente la recopilación y la síntesis de inteligencia, así como su capacidad de llevar a cabo operaciones encubiertas, y de investigar las conductas poco profesionales de su propio personal cuando sea el caso. Una rotación más frecuente del personal dificulta que los oficiales de ambos lados de la frontera (o al interior de cada país) establezcan relaciones de trabajo de largo plazo.

La manifestación más contundente de la debilidad institucional del lado mexicano es la corrupción. En algunos casos, los oficiales estadounidenses que disponen de información acerca de los líderes de las organizaciones criminales mexicanas están reticentes a transmitirla a sus contrapartes mexicanas; también se da el caso de que los oficiales mexicanos tengan desconfianza entre sí. El problema de la corrupción requiere de cambios estructurales profundos al interior del sistema de justicia de México, y no puede ser resuelto simplemente a través de la entrada de nuevo personal o de equipo renovado. Los recientes pasos tomados por el gobierno mexicano para profesionalizar sus agencias, el arresto de oficiales corruptos, la reforma del sistema judicial y la conversión de Aduana México en una agencia con capacidades plenas para hacer cumplir la ley son evidencia sustantiva del compromiso del gobierno para abordar este problema.

La falta de integridad institucional en la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza no se refleja tanto en los titulares de los medios de comunicación, pero también constituye un problema a resolver. Docenas de oficiales han sido arrestados por casos de corrupción en los últimos cinco años. En la medida en que tanto Estados Unidos como México aumenten la presión sobre las organizaciones del narcotráfico, es factible que los intentos de sobornar a oficiales estadounidenses se incrementen.

Finalmente, otro impedimento para la cooperación es la falta de estructuras paralelas entre las agencias responsables del cumplimiento de la ley de ambos países. No existe una policía fronteriza mexicana; ninguna agencia del gobierno mexicano tiene la función específica de proteger sus fronteras; y las respectivas autoridades aduaneras cumplen funciones diferentes a las de sus contrapartes. La ausencia de un mecanismo para el contacto inmediato y estable entre los oficiales de ambos lados de la frontera sigue siendo un problema crónico. Del lado estadounidense, la fusión de Aduanas, Patrulla Fronteriza, inmigración e inspección agropecuaria en la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) ha mejorado la cooperación entre agencias. Canadá tomó el mismo tipo de medidas, con beneficios similares, con la creación de la Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos, de manera que la existencia de estructuras paralelas ha facilitado la colaboración transfronteriza. Hasta ahora México no ha tomado pasos comparables. Como resultado, la cooperación entre las mismas agencias mexicanas permanece incompleta -por decirlo suavemente- mientras que la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza carece de un interlocutor claro del lado mexicano.

Las soluciones

Creemos que la manera más efectiva y eficiente para mejorar la seguridad a lo largo de la frontera es a través de la cooperación binacional. Para alcanzar dicho objetivo se requiere no sólo la inversión de mayores recursos, sino también la creación de agencias responsables del cumplimiento de la ley que sean la imagen espejo de sus contrapartes al otro lado de la frontera.

En último término, la cooperación deberá tomar la forma de operaciones binacionales regulares para realizar intercepciones de los flujos ilegales, conducir investigaciones de manera conjunta y garantizar que sea constante la comunicación entre las autoridades mexicanas y estadounidenses en los cruces fronterizos y entre ellos. La violencia en muchos poblados fronterizos mexicanos hace que la situación de seguridad se torne particularmente urgente. Invitamos a los oficiales de ambos gobiernos a demostrar en los hechos un "sesgo hacia la acción", desplegando su creatividad y la flexibilidad necesaria con el propósito de formular nuevos acuerdos en materia de seguridad.

Ambos gobiernos deberán tomar las siguientes medidas *de inmediato*:

- México debe 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 Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP) deben desarrollar planes conjuntos para garantizar la seguridad en todos los puertos de entrada a lo largo de su frontera.

- México y los Estados Unidos deben desplegar nuevas tecnologías de intercepción y de inspección en los cruces fronterizos. La parte mexicana necesita una vasta gama de equipo nuevo, incluyendo lectores para escanear las placas de los vehículos, así como tecnologías de inspección no intrusivas.

- México y los Estados Unidos deben expandir los esfuerzos de cooperación para la aplicación de la ley en la frontera, tales como el programa OASSIS (a través del cual la información recogida por los funcionarios de los Estados Unidos es utilizada por las autoridades mexicanas para procesar a los contrabandistas detenidos en territorio estadounidense).

- Los Estados Unidos deben negar la entrada a su territorio a los miembros de las organizaciones del narcotráfico y a sus familias, para evitar que se refugien allí. En los casos de los individuos que entran en estas categorías que ya se encuentran dentro de los Estados Unidos, sus visas deben ser revocadas y ellos deben ser deportados cuando no enfrenten cargos en su contra.

- Los Estados Unidos deben intensificar sus esfuerzos para abatir el contrabando de armas de fuego y municiones hacia México por distintas vías: mejorando el monitoreo de vendedores de armas autorizados; trabajando con ellos para identificar compras sospechosas; regulando las ferias de exhibición de armas; restableciendo la prohibición de armas de asalto vigente en la era Clinton; llevando a cabo inspecciones especiales cuando los vehículos y personas que se dirijan hacia el sur sean el blanco de investigaciones específicas; y aportando información para robustecer la capacidad de operación de las autoridades aduaneras mexicanas.

- Debe haber por lo menos un agente de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF) en cada consulado de los Estados Unidos en México para apoyar a las autoridades mexicanas en el rastreo de armas y para colaborar en la capacitación de agentes federales mexicanos. Si se valida como un objetivo de inteligencia, los Estados Unidos deben considerar también el uso de recursos del Grupo de Trabajo Inter-Agencias del Sur (JIATF por sus siglas en inglés) para interceptar los flujos de armas de contrabando en América del Norte.

- Los Estados Unidos deben mejorar la coordinación interna entre sus agencias responsables del cumplimiento de la ley para detener el flujo ilegal de dinero en efectivo hacia México y para conducir inspecciones guiadas por información de inteligencia en los flujos fronterizos hacia el sur. El Buró Federal de Investigaciones (FBI), la Agencia Antidrogas (DEA), el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) y la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) tienen cada una un papel fundamental para alcanzar el objetivo de incrementar los decomisos de dinero originado en el narcotráfico.

- Los Estados Unidos deben 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. El Gobierno de los Estados Unidos debe estar preparado para gastar entre 300 y 500 millones de dólares por año durante al menos los próximos cinco años. Los Estados Unidos deben 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 debe intensificar sus propios esfuerzos para reducir el consumo de drogas en su mercado interno.

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 garantizar la seguridad entre los puestos fronterizos, tanto en la frontera norte como en la frontera sur. A lo largo de la franja norte, las zonas

de operación de esta fuerza mexicana deberán concordar exactamente con las de su contraparte estadounidense.

- 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 personas que cruzan la línea fronteriza. Los oficiales aduanales de ambos lados deberán sostener reuniones periódicas con sus contrapartes para revisar las operaciones de sus puertos de entrada.

- El personal profesional de confianza a cargo de hacer cumplir la ley de cada uno de los dos países debería poder usar la información en torno a los presuntos delincuentes recopilada por los oficiales del otro país.

- México y Estados Unidos deberían construir una prisión binacional en territorio mexicano, para albergar a aquellos mexicanos aprehendidos por las autoridades estadounidenses a causa de crímenes cometidos en la frontera. La ubicación de estas instalaciones les permitiría a los presos estar más cerca de su familia mientras cumplen su condena.

- Ambos países deberían establecer mecanismos operativos de prevención de la corrupción, incluyendo una cuidadosa verificación de los antecedentes y un examen a los aspirantes a formar parte de dichos mecanismos, así como un sistema para detectar rápidamente las insinuaciones de corrupción y para investigar de manera profesional todas las acusaciones de corrupción potencial.

- México debería desmilitarizar los operativos para hacer cumplir la ley. En la medida en que las autoridades civiles se vuelven más capaces y profesionales, deber ser posible que el Gobierno de México retire al personal militar de la mayor parte de los lugares donde han asumido funciones policíacas. Del lado estadounidense, un mejor control de la frontera debería obviar la necesidad de contar con unidades de la Guardia Nacional desplegadas cerca de la frontera para apoyar a la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP).

IV. Facilitación

El contexto

La congestión en los cruces fronterizos impone costos considerables a los turistas, a los exportadores, a los consumidores y a las comunidades fronterizas. Dado el volumen del comercio de mercancías y de visitantes a través de la frontera, estos costos son inmensos. Si consideramos únicamente el corredor Tijuana-San Diego, se ha incurrido en miles de millones de dólares en pérdidas en los últimos cinco años como resultado de los cuellos de botella en la frontera.

Adicionalmente, la congestión en los cruces fronterizos rompe las cadenas de suministro. Las empresas que tienen operaciones en ambos países y que usan sistemas de manufactura justo-a-tiempo sufren cuando los costos de cruzar la frontera son elevados y cuando los tiempos de espera son prolongados o incluso impredecibles. Ninguno de los dos gobiernos conoce a fondo la naturaleza de las cadenas de suministro a través de la frontera.

La facilitación es vista a menudo como el lado frágil de la seguridad. De hecho, estos dos objetivos no tienen porqué ser mutuamente excluyentes. La construcción de infraestructura nueva, la asignación de personal calificado en los cruces fronterizos, la recopilación previa de información sobre los viajeros y sobre los contenedores de carga, el establecimiento de programas de confianza para viajeros y para clientes de las compañías de transporte de carga, el uso de estrategias inteligentes de manejo de riesgo, y el despliegue de tecnologías de inspección no intrusivas son todas vías que conducen a cumplir con ambos objetivos al mismo tiempo.

Los desafíos

A medida que intentan facilitar los viajes y el comercio, México y Estados Unidos enfrentan tres desafíos. Con mucho, el más importante de ellos es un déficit enorme en la infraestructura. La inversión en los cruces fronterizos y en las carreteras que los alimentan no ha avanzado al mismo ritmo que el extraordinario crecimiento del comercio y de los viajes a partir de la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El gasto federal en la construcción de nuevos cruces fronterizos tiene una tasa de retorno muy alta; por ello, ambos gobiernos deberían dirigir fondos cuantiosos de sus respectivos paquetes de estímulo económico a la construcción de infraestructura fronteriza. Sin embargo, reconocemos que aun contando con fondos adicionales a los paquetes de estímulo, el financiamiento federal será insuficiente para abordar el déficit de infraestructura. Ambos países deben encontrar fuentes alternativas para el financiamiento de los cruces fronterizos y de las carreteras que conducen a ellos.

Este dinero debería venir en parte del sector privado, de modo que sea el mercado y no el gobierno el determinante de la magnitud de la inversión adicional en la infraestructura fronteriza. Al día de hoy, varios factores dificultan la construcción y operación de cruces fronterizos a través de la figura de asociaciones público-privadas. En México, la dependencia fiscal de los gobiernos de los estados y de los gobiernos locales respecto de las transferencias federales hace improbable que dichos gobiernos pudiesen jugar un papel prominente aportando recursos para la construcción de puestos fronterizos.

Existen también obstáculos legales para el cobro de cuotas en dichos puertos de entrada, lo cual opera como un factor disuasivo en la consecución de mayor inversión privada para su construcción. Adicionalmente, tanto las leyes mexicanas como las estadounidenses complican la construcción de puertos de entrada adicionales. Del lado estadounidense, la costumbre dicta que sea el Departamento de Estado quien esté a cargo de obtener el permiso presidencial, pero sin otorgarle la autoridad para imponer fechas límite a otras agencias involucradas en el proceso. Un problema relacionado es la ausencia de un proceso de eliminación de permisos ya vencidos, lo cual puede interferir con proyectos en ciernes.

Un segundo desafío para la facilitación fronteriza es la inadecuada segmentación del tráfico ya existente. El contrabando representa sólo una fracción muy pequeña del material que pasa por los puertos de entrada en cada dirección. Sólo un pequeño número de aquellas personas que cruzan la frontera cada día lo hacen sin la autorización debida. Los criminales y los terroristas potenciales constituyen una fracción ínfima respecto a los viajeros legítimos. Cuando los oficiales de aduanas se proponen impedir el contrabando, deben encontrar una manera de separar a los individuos, a los vehículos y a la carga que son objeto de sospecha, del número muchísimo mayor de gente, vehículos y bienes que no representan riesgo alguno. Este dilema de "la aguja en un pajar" permanece como uno de los desafíos centrales del cumplimiento de la ley en la frontera.

Los programas como el SENTRI, que contribuye a la agilización de cruces para los individuos y sus vehículos cuyos datos se hayan registrado y aprobado previamente, y FAST, que agiliza los cruces para los camiones, sus chóferes y la carga, son maneras eficaces y eficientes de segmentar el tráfico y al mismo tiempo incrementar la seguridad de lo que transita por la frontera. Los tiempos de espera para los participantes del programa SENTRI en el cruce fronterizo de la Mesa de Otay -donde dicho programa representa el 22 por ciento del total de cruces- son tan bajos como 17 segundos. Las nuevas tecnologías que permiten el escaneo del tráfico a la distancia seguramente agilizarán aun más el tránsito para los participantes futuros en dicho programa.

A diferencia de lo que ocurre en la frontera Canadá-Estados Unidos, sin embargo, no hay carriles SENTRI o FAST en los caminos de acceso que conducen a los puertos fronterizos. La instalación de carriles exclusivos convertiría a estos programas en algo similar a las disposiciones tipo HOV -carriles de uso exclusivo para vehículos de alta

ocupación, que transportan al menos a dos pasajeros- que operan en las carreteras estadounidenses. Un problema adicional es el costo de obtener una tarjeta SENTRI del lado mexicano, tres veces superior al registrado en el lado estadounidense.

Los programas SENTRI y FAST sólo son un instrumento para segmentar el tráfico. Los avances recientes en las tecnologías no intrusivas y en la presentación de formas aduanales de tipo electrónico permiten la revisión inicial de grandes cantidades de carga transportada por camiones de grandes dimensiones. Otras tecnologías como las imágenes completas de rayos X pueden ser empleadas en las inspecciones secundarias cuando la inspección inicial indica alguna anomalía.

En tercer lugar, los cambios operativos en los puertos de entrada podrían reducir los tiempos de espera al tiempo que incrementan el nivel de seguridad. Por ejemplo, los puertos de entrada no siempre cuentan con personal para hacer frente a la demanda de servicios en horas pico, especialmente del lado estadounidense. Cuando se da esta situación, los oficiales se ven obligados a elegir entre dejar que se produzcan largas demoras, inspeccionar menos vehículos o hacerlo de manera superficial. A partir del 11 de septiembre de 2001 los Estados Unidos han optado por mantener la seguridad.

La cantidad de personal asignado a la Patrulla Fronteriza, que forma parte de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), se ha incrementado de manera significativa en años recientes. Sin embargo, el número de oficiales de la CBP en los puertos de entrada ha permanecido sin grandes cambios, con todo y el incremento en el número de viajeros y en los volúmenes de comercio. El coto marginal de operación de un puerto de entrada ya existente es extremadamente bajo - comparado con el costo de construir un nuevo puerto- por lo cual los gobiernos no deben permitir que la falta de personal se convierta en un cuello de botella.

Un impedimento final para la facilitación es la persistencia de regulaciones y restricciones comerciales que se traducen en costos de transacción innecesarios para las empresas que operan a través de la frontera. La más obvia manifestación de ello es la negativa de los Estados Unidos a cumplir con su obligación en el marco del TLCAN en el sentido de permitir el tránsito transfronterizo de camiones cuando éstos satisfacen sus estándares de seguridad. El hecho de bloquear la entrada a los Estados Unidos a los camiones mexicanos ha dado pie a un proceso muy costoso, por el cual los bienes deben ser descargados y cargados de nuevo únicamente para moverlos a través de la frontera. Esta maniobra adicional reduce la seguridad en tanto la carga se mueve de un vehículo a otro, pues abre la posibilidad de que se introduzcan objetos de contrabando en los contenedores.

Del lado mexicano, las onerosas inspecciones de los agentes aduanales imponen costos sustanciales a quienes expiden las mercancías. Como en el caso de las barreras formales al comercio, estas inspecciones desincentivan el comercio al incrementar los costos de transacción inherentes a la exportación e importación de bienes y dificultan el comercio legítimo. Las inspecciones de los agentes aduanales nada añaden que

incremente la seguridad en el movimiento de mercancías; de hecho, como dichas inspecciones se realizan dentro del territorio de los Estados Unidos, presentan una oportunidad adicional para introducir contrabando, como armas o dinero en efectivo no declarado dentro de los camiones cargueros que se dirigen a México.

Las soluciones

En un contexto en que se necesita desesperadamente de nueva infraestructura, pero el gasto de los gobiernos está muy acotado, la construcción de nuevos puertos de entrada requiere de asociaciones público-privadas. Las asociaciones público-privadas, a su vez, dependen de la creación de sistemas de pago de cuotas por parte de los usuarios para que dichas inversiones sean económicamente viables. Estos sistemas pueden cambiar dependiendo del lugar en que se efectúen, del pago de cuotas en caminos secundarios al pago de cuotas por cruzar la frontera misma, y deben apoyarse en el procesamiento electrónico automático de vehículos para evitar hacer más lento el tráfico.

La agilización del proceso de aprobación de los permisos para construir y operar puertos de entrada es absolutamente esencial. Este proceso es muy tardado y burocrático en ambos países. Del lado estadounidense, una de las más importantes medidas sería otorgar al Departamento que encabeza el proceso la autoridad para hacer valer fechas límite de revisión y de respuesta. Del lado mexicano, un paso crucial sería dar a los estados y municipios mayor autonomía para financiar y construir puertos de entrada, así como tomar decisiones en asuntos estrictamente locales siguiendo las indicaciones federales a grandes líneas. Ambos gobiernos deben aspirar a alcanzar un estado de cosas donde el mercado, no el Estado, sea el árbitro último del número de puertos de entrada.

Independientemente del número de puertos de entrada, tanto México como Estados Unidos deben asegurarse de que el tráfico transfronterizo fluya tan ágilmente como sea posible, siempre de manera consistente con la observación de los requerimientos de seguridad. La segmentación del tráfico –esto es, la separación de diferentes tipos de gente y de vehículos- es un ingrediente esencial de un manejo inteligente de la frontera. En el momento actual estamos convencidos de que bajar los estándares de seguridad para incrementar el porcentaje de individuos y de vehículos que cuentan con aprobación previa de ingreso vía los programas SENTRI y FAST sería un error potencialmente grave. En cambio, ambos gobiernos deben expandir los dos programas mencionados sin relajar los estándares de seguridad que se usan hoy, y al mismo tiempo encontrar vías adicionales de segmentar el tráfico de mejor manera.

Hay otros pasos operativos que ambos gobiernos pueden tomar de inmediato: coordinar las horas de operación en los puertos de entrada de ambos lados de la frontera; la habilitación de cabinas de inspección una detrás de otra, de manera que en cada carril se pueda procesar a dos vehículos simultáneamente; la asignación de personal adecuada; la designación de carriles para autobuses, y disposiciones similares. Estas medidas sólo requieren de un pequeño cambio de política, pero

precisan sobre todo de un fuerte liderazgo operativo y de una estrecha relación de trabajo entre los oficiales de ambos lados de la frontera.

Finalmente, como ocurre en el ámbito de la seguridad, la cooperación binacional es un elemento importante de la facilitación. Los puertos de entrada operarán de la manera más eficiente posible si sus operaciones, su planificación y su ubicación están coordinadas entre ambos lados. El mero hecho de contar con oficiales mexicanos y estadounidenses en el mismo edificio como responsables del tráfico que se dirige hacia el sur y hacia el norte -o de no poderse esto, asegurarse de que ambos estén a cada momento viendo la misma información en las pantallas de sus computadoras y en contacto entre ellos- facilitaría la coordinación operativa e incrementaría la seguridad. Puede ser que dicha coordinación no sea posible hoy, pero a corto plazo podría ser una realidad, en la medida en que se avance hacia una autoridad aduanera transformada del lado mexicano y hacia instituciones fronterizas que realicen su trabajo de manera concomitante.

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.

Ambos países deben tomar los siguientes pasos *de inmediato:*

- 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 y sus caminos de acceso.

- Fomentar la creación de 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. El financiamiento privado para los puertos de entrada debe venir de ambos países y ser invertido en los dos lados de la frontera; el financiamiento público debe venir de las autoridades federales, estatales o locales, así como de instituciones binacionales (ver la sección sobre Desarrollo económico). Ambos países deben ofrecer incentivos a los inversionistas privados para incluir instalaciones de inspección con los más recientes adelantos en los nuevos puertos de entrada.

- Hacer más expedito el proceso de aprobación de los nuevos puertos de entrada. En los Estados Unidos, el permiso presidencial podría pasar por un proceso inter-agencias encabezado por la Casa Blanca. En cualquier caso, la agencia líder debe contar con la autoridad para fijar y hacer cumplir fechas límite para la respuesta de otras agencias involucradas en el proceso de aprobación. El proceso completo no debería de tomar más de seis meses. En México, el gobierno federal debería promulgar inmediatamente las reglas para otorgar a los estados y municipios el derecho para decidir la ubicación y llevar a cabo la construcción de

nuevos puertos de entrada (siempre sujeto a la coordinación federal) y emprender los pasos necesarios para agilizar el proceso de expedición de permisos.

- Asegurarse de 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.

- Reconfigurar y mejorar los puertos de entrada existentes, de manera que cumplan con sus funciones de seguridad sin demorar los flujos legítimos de viajeros y de mercancías. En la medida en que sea posible, dichas instalaciones en los cruces fronterizos deberían albergar tanto a la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) como a su contraparte mexicana. Los directores de los puertos fronterizos deben reunirse de manera periódica para abordar todos los temas vinculados con la operación de los puertos fronterizos.

- Desplegar a fondo en ambos lados de la frontera las inspecciones no intrusivas, las tecnologías de manejo de riesgo y los sistemas que reducen los tiempos de espera y mejoran los niveles de seguridad.

- Eliminar las barreras comerciales que todavía subsisten, así como otras restricciones que imponen costos de transacción innecesarios. Los Estados Unidos deben permitir a aquellos camiones que cumplan con los legítimos requerimientos de seguridad que operen libremente a través de la frontera. En la medida en que Aduana México se transforme, las onerosas inspecciones de los agentes aduanales que hoy consumen tiempo y recursos deben ser eliminadas.

- Expandir los programas de confianza en los viajeros (como el SENTRI) y de agilización del transporte (FAST/EXPRESS y C-TPAT/AEO) sin reducir el umbral requerido para la inclusión en estos programas. México debe establecer un programa de Operador Económico Autorizado (AEO por sus siglas en inglés), similar al C-TPAT (Asociación entre Aduanas y Comerciantes para Combatir el Terrorismo), que permita envíos ágiles de carga por parte de transportistas de confianza previamente autorizados.

- Experimentar con las autorizaciones previas. En donde las condiciones de seguridad lo permitan, ambos países deberían permitir la asignación de oficiales de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) de los Estados Unidos en territorio mexicano. De manera similar, México y Estados Unidos deberían desarrollar el concepto instrumentado por el Puerto Inteligente de Kansas City, ubicando a oficiales aduaneros mexicanos en una o más ciudades de los Estados Unidos para conducir la autorización previa de camiones de carga y de trenes que se dirigen a México.

- Cambiar la asignación de personal y las prácticas operativas en los Estados Unidos para reducir los tiempos de espera. Los Estados Unidos deben asegurarse de que

los horarios de operación estén coordinados entre los puertos de entrada; avanzar hacia la habilitación de cabinas de inspección una detrás de otra, de manera que en cada carril se pueda procesar a dos vehículos simultáneamente; asignar personal de acuerdo con el volumen de tránsito; y crear carriles exclusivos en los puertos de entrada para autos usuarios de SENTRI y camiones registrados en el programa FAST, así como para autobuses, vehículos de alta ocupación, y bicicletas.

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

- Planificar y empezar a construir nuevos puertos de entrada y carreteras de acceso, con base en los volúmenes tanto actuales como proyectados de viajeros y de comercio.

- Dotar a los oficiales de los puertos de entrada del equipo necesario para comunicarse directa e instantáneamente con sus contrapartes.

- 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, a las organizaciones comunitarias, y a los grupos empresariales, con el fin de respaldar aquellas políticas que agilicen el comercio y el tráfico de personas.

Completar la planeación y empezar la construcción de nuevos carriles SENTRI y FAST/EXPRESS.

V. Desarrollo económico

El contexto

La facilitación del comercio legal y del tránsito de personas es obviamente un ingrediente clave en la receta para el desarrollo económico regional. De hecho, en algunas áreas, agilizar el comercio transfronterizo y el tránsito podría ser por sí misma la medida más importante que los gobiernos pudieran implementar para promover el desarrollo económico a lo largo de la frontera. Al mismo tiempo, estas medidas deberán ser complementadas por pasos afirmativos para promover el desarrollo económico en la región fronteriza. En los quince años transcurridos tras la aprobación del TLC, los niveles de intercambio y de inversión en América del Norte han aumentado drásticamente, pero la apertura comercial ha probado ser insuficiente para generar un crecimiento económico de base amplia y sustentable. Ambos gobiernos deben tomar medidas adicionales para hacer "que el TLCAN funcione" para el ciudadano común y corriente en la región fronteriza, promoviendo iniciativas

económicas regionales, mejorando la regulación, y fortaleciendo las instituciones de financiamiento para el desarrollo.

Los desafíos

En la actualidad, las instituciones de desarrollo en la frontera no han sido lo suficientemente consolidadas ni fortalecidas como para impulsar a la región fronteriza. El Banco de Desarrollo de América del Norte, creado junto con el TLCAN, se ha ocupado del agua, de las aguas residuales y de los proyectos ambientales; a pesar de que ha alcanzado logros notables en estos ámbitos, su mandato no le permite involucrarse en otros proyectos que también podrían mejorar la calidad de vida en la frontera. Mientras tanto, el financiamiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza ha disminuido de manera constante. El Banco Interamericano de Desarrollo ha cancelado su programa fronterizo.

Algunas de las organizaciones cuasi-gubernamentales que podrían promover el desarrollo económico, como la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, no tienen una agenda de desarrollo clara. Como resultado, la iniciativa ha pasado a los grupos locales y regionales creados expresamente para proyectos específicos -como la Corporación Regional de Desarrollo de San Diego, que une al Condado de San Diego, al Valle Imperial y al estado de Baja California en un esfuerzo para crear un corredor tecnológico "verde". Estos esfuerzos se han visto afectados por la falta de coordinación *gubernamental* en políticas dirigidas a promover el desarrollo regional. El problema es particularmente agudo del lado mexicano, donde los gobiernos estatales y locales tienen poderes muy limitados en comparación con los estados de la Unión Americana, y que adicionalmente se ven acotados por la prohibición constitucional de la reelección consecutiva, lo que dificulta la planificación a largo plazo.

En México ha existido una desvinculación entre, por una parte, la industria orientada a las exportaciones que cumple con estándares de calidad internacionales -a menudo localizada en la región fronteriza- y por otra parte las compañías que producen principalmente para el mercado interno, las cuales tienden a ser menos eficientes. El gobierno de México necesita contar con una política industrial coherente dirigida a promover eslabonamientos productivos hacia delante y hacia atrás entre el sector exportador moderno y eficiente y otras partes de la economía.

La región fronteriza esta llena de oportunidades de negocio, incluyendo la manufactura de autopartes y el sector de la tecnología. Sin embargo, en varios sectores, el cambio de la regulación y la normatividad resulta indispensable para que se puedan aprovechar estas oportunidades. El turismo, los servicios de salud y la energía renovable son tres industrias con perspectivas muy prometedoras en donde la acción del Estado puede estimular la actividad económica.

La región fronteriza es un importante eje del turismo, dado que se facilitan los viajes de un día para ir de compras, que son muy comunes. Sin embargo, algunos factores tienden a suprimir el turismo. En primer lugar, como se indica anteriormente, las demoras en los cruces fronterizos desalientan los viajes, especialmente los recorridos

cortos. En segundo lugar, los paraderos con kioscos informativos e instalaciones de descanso para los viajeros, lejos de incentivar viajes más largos, son inadecuados e insuficientes. En tercer lugar, las malas experiencias de interacción con las autoridades, que son un componente muy importante de los viajes, también desalientan el turismo.

Del lado estadounidense, es muy variable la percepción del grado en el cual los oficiales que se encuentran en los puertos de entrada de Aduanas y Protección Fronteriza cumplen su compromiso de tratar a los viajeros con cortesía, dignidad y respeto. Del lado mexicano, el problema es diferente: tanto los mexicanos como los estadounidenses se quejan de extorsiones por parte de policías corruptos, que ocurren a menudo en los puntos de revisión cercanos a la frontera. Este comportamiento socava el turismo, afecta la reputación de México, y crea la impresión de que la corrupción es generalizada. Por último, el crimen y la inseguridad del lado mexicano de la frontera (abordados en la Sección III) disuaden a muchos viajeros potenciales de cruzar la frontera, o cuando lo hacen, evita que se queden a pernoctar.

Más allá del turismo, existen oportunidades significativas a lo largo de la frontera para viajes en busca de tratamiento médico (una actividad erróneamente conocida como "turismo médico"). Los pacientes estadounidenses viajan a México buscando no sólo bajos costos, sino también la atención personalizada que los médicos mexicanos les ofrecen. Una industria relacionada es la atención a adultos mayores, el apoyo cotidiano de paramédicos designado como "vida asistida", y los servicios de retiro para ciudadanos estadounidenses en México. A la fecha, los proveedores de servicios de salud y las compañías aseguradoras en los Estados Unidos han sido muy reticentes a permitir que sus pacientes sean atendidos por proveedores mexicanos, en parte porque el marco regulador sigue siendo insuficiente. Un obstáculo adicional es que el gobierno de los Estados Unidos no ha permitido que a los beneficiarios de *Medicare* (programa de seguro médico para las personas mayores de 65 años) se les reembolse el costo del tratamiento recibido en México.

El sector que quizás tenga el mayor potencial sigue siendo el de energía, especialmente para la generación de electricidad. Las disposiciones gubernamentales de los estados fronterizos de los Estados Unidos han creado una gran demanda por energía limpia, y en este sentido México tiene un gran potencial sin explotar. El área de La Rumorosa en Baja California podría producir hasta 1,000 megawatts de energía eólica. Baja California también tiene un potencial significativo para generar energía solar (aunque la energía solar sigue siendo menos viable comercialmente que la eólica). Dada la restricción para obtener permisos de construcción de plantas de energía nuclear en el sur de California o en Phoenix, algunas compañías estadounidenses verían con interés la posibilidad de edificarlas en México. Por último, en Chihuahua y en Mexicali existen oportunidades para la generación de electricidad usando gas natural como combustible, que podría abastecer a las comunidades en ambos lados de la frontera.

Sin embargo, en la actualidad no existe una agenda energética para la región fronteriza: no hay un mercado real para el comercio de electricidad a través de la frontera, no hay un plan binacional para la generación de electricidad o para su

transmisión, y no hay un programa para desarrollar nuevas tecnologías o instituir reservas energéticas. La Constitución mexicana prohíbe los monopolios, pero la generación y transmisión de energía eléctrica son consideradas funciones estratégicas que el Estado ejerce de manera exclusiva. Se necesitarían varias reformas para que se pudiera crear un mercado transfronterizo de energía, incluyendo un régimen de inversión estandarizado para ambos países, así como negociaciones directas entre los gobiernos subnacionales a lo largo de la frontera.

Por último, los gobiernos pueden promover el desarrollo de algunas industrias simplemente quitando regulaciones innecesarias. En la siguiente sección se describen varios ejemplos; otro caso adicional es la transmisión terrestre transfronteriza de señales de televisión, donde las restricciones fijadas bajo el TLCAN han bifurcado artificialmente los mercados naturales en la región fronteriza (por ejemplo, Tijuana y San Diego).

Las soluciones

Como se ha hecho notar en la sección anterior, la facilitación del comercio y de los viajes entre los dos países es uno de los pasos más importantes que ambos gobiernos pueden tomar para promover el desarrollo económico en la región fronteriza. México y Estados Unidos pueden fomentar el crecimiento económico al mejorar el marco regulatorio actual. En el caso del turismo, México y Estados Unidos deben colaborar entre sí y con las autoridades locales y estatales, para asegurarse de que viajar sea una experiencia placentera y que la frontera sea un lugar atractivo para quienes la visiten.

En el caso de la generación de energía, el primer paso sería que los mexicanos resuelvan qué quieren hacer respecto de la legislación en torno a la electricidad y si resuelven ir más allá de la normatividad actual, que permite la generación privada de energía eléctrica pero mantiene a la CFE como el único conducto para su transmisión y comercialización. Los empresarios podrán entonces desarrollar tanto energía renovable como no renovable en la región fronteriza, con un mercado binacional en mente.

En el caso de los servicios médicos, el desarrollo de un mercado transfronterizo funcional requiere un sistema más elaborado de regulación binacional. Un elemento crucial de este sistema es el proceso de acreditación de las instituciones de servicios médicos en México y su monitoreo para asegurarse de que los estándares de calidad tengan permanencia.

La frontera es una región culturalmente única que tiene el potencial para proyectar tanto su propia identidad como la gran variedad de bienes que produce. Aunque el sector privado debe encabezar estos esfuerzos, el Estado juega un papel indirecto de apoyo muy importante. Por ejemplo, los gobiernos pueden apoyar a las organizaciones de negocios locales proporcionando un espacio en el que los empresarios puedan reunirse, hacer cumplir los estándares de calidad establecidos por

dichas organizaciones, y asegurarse de que todas las marcas creadas por estas organizaciones estén protegidos por la ley (por ejemplo, "Uvas Imperial Valley" o "Uvas de las Californias").

Por último, los gobiernos también pueden contribuir al desarrollo directamente invirtiendo fondos públicos en nuevos proyectos de infraestructura y mejorando los servicios públicos. Estas inversiones tienen una alta tasa de retorno, pero por varias razones no son rentables para inversionistas privados. Un conducto lógico para canalizar este tipo de inversiones puede ser un banco de desarrollo binacional.

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 Banco de Desarrollo de América del Norte, permitiendo que experimente con nuevos proyectos en diferentes ámbitos, incluyendo aquellos proyectos que tienen un impacto directo en las comunidades fronterizas profundamente, pero que no necesariamente están localizados allí (por ejemplo, los corredores logísticos).

- Revisar las restricciones legales para la venta transfronteriza de energía, para la inversión privada en generación de electricidad en México, y para la radiodifusión terrestre transfronteriza.

- Iniciar un proceso de acreditación para las instituciones mexicanas de servicios médicos por parte de las autoridades facultadas para hacerlo, tanto en Estados Unidos como en México, monitoreando y verificando el cumplimiento de los estándares de calidad en las instituciones mexicanas que proveen servicios a pacientes estadounidenses. Una vez que se haya instrumentado un marco regulatorio efectivo, los Estados Unidos deberán permitir el reembolso a los pacientes de Medicare por el tratamiento recibido en instituciones cerificadas en México.

Ambos gobiernos deberían emprender los siguientes pasos *durante los próximos tres años:*

- Crear una Autoridad para el Desarrollo Fronterizo binacional que abarque todas las actividades del BDAN bajo un mandato más amplio. Esta nueva institución deberá contar con niveles de capitalización elevados y tener atribuciones para hacer donativos a los gobiernos locales con el fin de desarrollar su capacidad administrativa. Una vez que la Autoridad para el Desarrollo Fronterizo demuestre su habilidad para integrar los intereses de los legisladores, gobernadores, alcaldes, grupos de empresarios y organizaciones de base, se podrá hacer responsable del fomento de iniciativas prometedoras para el desarrollo regional y de la coordinación de proyectos de planeación de infraestructura a lo largo de la frontera.

- Emprender las reformas constitucionales y legales para garantizar la continuidad administrativa a nivel municipal y permitir a los gobiernos estatales y locales obtener ingresos adicionales para ser destinados a proyectos de desarrollo.

- Restablecer el programa demostrativo de transporte transfronterizo de carga.

- Crear un mecanismo regulador para garantizar la integridad de una futura red de electricidad binacional. En la medida en que las redes regionales transfronterizas no se interconecten entre si, este paso se puede llevar a cabo de manera conjunta entre la CFE y los productores privados por la parte mexicana y los cuerpos reguladores estatales relevantes por la estadounidense.

- Crear los mecanismos adecuados para asegurarse de que los oficiales de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos cumplan su juramento en el sentido de tratar a las personas que cruzan la frontera con "cortesía", "respeto" y "dignidad"; asimismo, para evitar que los oficiales fronterizos mexicanos complementen sus ingresos acosando a los turistas y crear un régimen efectivo de sanciones para los oficiales que transgredan estas normas en ambos lados de la frontera.

- Promover el turismo proporcionando las instalaciones adecuadas para turistas de un día en ambos lados de la frontera (por ejemplo, gasolineras y paradores de descanso para los viajeros).

- Desarrollar una "marca" de la frontera México-Estados Unidos alentado la formación de asociaciones de productores locales de ambos lados de la frontera.

VI. Agua

El contexto

México y los Estados Unidos comparten dos sistemas fluviales muy importantes, el Río Colorado y el Río Grande/ Río Bravo (conocidos con diferentes nombres en los Estados Unidos y en México), así como el Río Tijuana, el Río Nuevo, y las aguas subterráneas de extensiones desconocidas. El Tratado del Agua de 1944 creo la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) a nivel bilateral con el propósito de administrar el Río Colorado, el Río Bravo y el Río Tijuana, así como de definir fórmulas para la distribución del agua de los mismos.

En una perspectiva comparativa, el marco de trabajo que México y los Estados Unidos han ideado para el manejo del agua es envidiable. La CILA es una institución binacional profesional que basa sus decisiones en criterios técnicos. Además de sus atribuciones para el manejo del agua, también es responsable de la demarcación de límites. Las controversias son despolitizadas y rara vez estallan en controversias de

pleno derecho; prácticamente la totalidad de los diferendos en torno a las aguas superficiales durante los últimos 65 años se ha logrado resolver de manera conjunta.

Además, el Tratado de 1944 se ha actualizando constantemente con el proceso de Actas, como se les conoce a las modificaciones del Tratado; a la fecha, existen 314 Actas. Las secciones mexicana y estadounidense de la CILA proponen estas Actas, que ambos gobiernos aprueban mediante el Departamento de Estado y la Secretaria de Relaciones Exteriores.

Los desafíos

Al mismo tiempo, el marco de trabajo binacional todavía tiene serias limitaciones. En palabras de un miembro del Grupo de Trabajo Binacional, el enfoque actual del manejo binacional del agua esta basado en una noción de soberanía del siglo XIX (dividir los flujos superficiales entre los dos países sin una administración integral de cada sistema fluvial) y una noción religiosa aun mas antigua (rezar para que llueva). El Tratado de 1944 responde a una época totalmente diferente, en la cual el uso más importante del agua era para generar electricidad. Las aguas subterráneas, incluyendo los acuíferos no renovables, no están incluidas en el tratado, lo que conduce al agotamiento de estos recursos. Las consideraciones ambientales y ecológicas no se mencionan en el Tratado.

Una cuestión que complica potencialmente la colaboración es que los derechos del agua son manejados de manera distinta en cada país. En los Estados Unidos, el agua es un tema que tiene que ver con los derechos de los estados; algunos usuarios privados también tienen derechos de propiedad sobre el agua. Este hecho impide que el manejo integral de las cuencas hidrológicas. En México, el sistema es mucho más centralizado; el suministro de agua es administrado por una entidad federal (la Comisión Nacional del Agua CONAGUA), y una serie de Consejos de Cuenca son los responsables del manejo coordinado de cada sistema fluvial.

Otro problema es el hecho de que los cálculos volumétricos originales en el Tratado de 1944 se basaron en lo que fue, en retrospectiva, un periodo de precipitaciones pluviales extraordinarias. Así que incluso si la demanda se hubiese mantenido constante, habría una escasez estructural de oferta de los ríos incluidos en el Tratado. Por supuesto que la demanda ha crecido dramáticamente, como resultado del rápido crecimiento demográfico en ambos lados de la frontera.

Las sequías recientes ya han causado cientos de millones de dólares en daños a los productores que dependen de las asignaciones de estas cuencas. Si no se hace un cambio rápido y dramático en la política en torno al agua, el aumento de la tensión en la relación bilateral será inevitable. La reciente controversia sobre el revestimiento del Canal Todo Americano por parte de los Estados Unidos, del cual fluyeron filtraciones hacia México, es sólo la manifestación más visible de estas tensiones.

Las controversias en la asignación de las aguas transfronterizas son en parte producto del hecho de que ninguno de los dos países tiene un plan coherente para la administración del uso del agua. El método actual de determinación de los precios del agua hace que ésta sea demasiado barata y ello incentiva su dispendio. En algunas comunidades fronterizas, el uso del agua residencial ni siquiera se mide, lo que de hecho convierte a este recurso escaso en un bien sin costo alguno. El agua para la agricultura está subsidiada en un grado sorprendente; los usuarios pagan aproximadamente veinticinco centavos por acre-pie (es decir, la cantidad de agua necesaria para sumergir casi media hectárea de tierra bajo treinta centímetros de agua), cuando los usuarios residenciales, pagan varios cientos de dólares por la misma cantidad de agua.

Por otra parte, la reacción a este problema dentro de cada país, no ha sido la introducción de los principios del mercado en general, sino más bien el racionamiento de agua. Por último, ambos gobiernos imponen restricciones a la venta de agua a través de la frontera. Este hecho no sólo complica las estrategias de administración del agua, sino que también impide la inversión en proyectos que servirían a los usuarios en ambos lados de la frontera.

Las soluciones

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, así como esfuerzos para proteger a los sistemas fluviales río arriba, y el desarrollo de nuevas fuentes de abastecimiento. El objetivo a alcanzar debe ser el manejo integral de cada cuenca de agua compartida, reduciendo asimismo el número de barreras a la venta transfronteriza de agua.

Un paso importante en esta dirección sería modificar el Tratado de 1944 de manera que refleja la realidad y los patrones de uso del agua actuales. Sin embargo, la reapertura del Tratado de 1944, lejos de resolver los conflictos y controversias actuales podría generar mayores conflictos. Por consiguiente, es preferible que el Tratado evolucione de acuerdo con el proceso de Actas que está en curso.

A largo plazo, ambos países tendrán que adoptar políticas de mercado sanas y ambientalmente sustentables, orientadas hacia el mercado, para hacer frente a una creciente demanda de un recurso escaso en una región fundamentalmente árida. Para los usuarios residenciales, una opción sería imponer una estructura progresiva de tarifas, en la cual el “impuesto” por unidad de agua se incrementa a medida que el consumo aumenta. En el caso de los usuarios agrícolas e industriales, se deben reducir drásticamente los subsidios, mientras que aquellos que demuestren mayor eficiencia deberían llevar mano a la hora de la asignación del agua.

México y Estados Unidos deberían emprender los siguientes pasos *de inmediato*:

- Negociar una nueva serie de Actas que otorguen a la CILA jurisdicción sobre las aguas subterráneas transfronterizas, le permita abordar de mejor manera las preocupaciones ambientales, y expanda su habilidad para conducir un proceso de planeación de largo plazo, que a su vez le facilite identificar 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 Estadounidense 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 integral de dichas cuencas de agua.
- Fortalecer a las instituciones como la Junta Binacional Consultiva sobre la Ciencia (BSAB por sus siglas en inglés), el Consejo Binacional de Desarrollo del Agua (BWDB), y el Consejo Binacional del Agua, que pueden aportar sus recomendaciones para mejorar las políticas de administración del agua.
- Permitir la venta transfronteriza de agua de diferentes grados (esto es, desde agua residual hasta agua potable), de ser necesario por medio del gobierno federal en el caso de México.

México y Estados Unidos deben dar los siguientes pasos *en el transcurso de los próximos tres años:*

- Crear una CILA más poderosa –quizá denominada Junta Binacional del Agua- que tendría una capacidad integral de manejo de las aguas transfronterizas y superficiales, de financiar inversiones nuevas en infraestructura hidráulica, de desarrollar nuevas fuentes de suministro de agua, de regular las ventas transfronterizas de agua, de crear incentivos para su conservación, de colaborar con la Comisión Nacional del Agua de México y con los estados de la Unión Americana para reducir las distorsiones de precios, así como educar al público en torno al manejo del agua.
- Iniciar negociaciones orientadas a un nuevo Tratado o Acuerdo, con base en el Tratado de 1944 pero puestas al día para reflejarla importancia de las nuevas preocupaciones relacionadas con la conservación y con el medio ambiente.
- Lanzar una campaña de comunicación orientada a educar a los legisladores, a quienes formulan políticas públicas, a los consumidores residenciales y a quienes detentan derechos sobre el agua en torno a los desafíos del manejo del agua.
- Adoptar políticas de mercado para conservar y asignar mejor el agua a través de la región fronteriza.

VII. El medio ambiente

El contexto

En general, los esfuerzos para facilitar el comercio, promover el desarrollo económico y manejar adecuadamente el agua impulsarán las metas ambientales. Por ejemplo, la disminución de los tiempos de espera reduce la contaminación atmosférica de los automóviles y camiones, y la eliminación del proceso de transbordos y acarreo de carga en la frontera retiraría de la circulación a una flota de vehículos altamente contaminantes. Asimismo, las políticas sustentables de uso del agua y el manejo integral de las cuencas hidrológicas contribuirán a la conservación del *habitat* ribereño.

La región fronteriza es un área con una biodiversidad y una belleza sorprendentes. En tanto la destrucción de un *habitat* es irreversible, la preservación de la herencia natural de la región debe ser una meta importante para ambos gobiernos. Los residentes de la frontera no tienen porqué sentir que deben sacrificar la protección ambiental y la sustentabilidad en aras del crecimiento económico.

Los desafíos

En tanto los ecosistemas a menudo cruzan las líneas divisorias en un mapa político, su manejo conjunto sigue siendo esencial para su conservación. Un desafío adicional, vinculado con las preocupaciones en torno al desarrollo, tiene que ver con las externalidades negativas originadas por la actividad económica. Las emisiones y los efluentes cruzan la frontera fácilmente, solamente la acción coordinada en este frente puede prevenir una raza a la parte inferior por las firmas que intentan eludir restricciones ambientales.

Según lo anotado líneas atrás, las consideraciones ambientales no son factores tradicionales que incidan en las decisiones del manejo compartido de las cuencas hidrológicas. Un resultado de ello ha sido la destrucción de la mayor parte del *habitat* natural a lo largo del río Colorado. Mientras tanto, la contaminación del agua transfronteriza -especialmente pronunciada en el río Nuevo y el río Tijuana- en lo fundamental sigue sin regulación alguna. A largo plazo, tales políticas disminuyen los estándares de vida a causa de la destrucción de recursos no renovables y de su efecto adverso sobre la salud humana.

Las soluciones

Ambos gobiernos deben intensificar sus acciones en el frente ambiental. La manera de hacerlo debería enfocarse en los siguientes temas: la reanudación del financiamiento a los proyectos ambientales, la armonización de estándares regulatorios en la región fronteriza, el requisito de que las nuevas plantas a lo largo de

la frontera conduzcan evaluaciones del impacto ambiental transfronterizo, la adopción de medidas para mitigar la contaminación de efectos colaterales, y asimismo el diseño de estrategias para reducir las emisiones de la industria, sobre todo de las planta de generación de electricidad. En algunas zonas fronterizas, puede incluso haber oportunidades para crear mercados regionales de comercio de derechos de emisión como herramienta para el control de gases de efecto invernadero (*cap-and-trade system* en inglés, N del T).

Con este propósito, México y los Estados Unidos deben tomar las siguientes medidas *de inmediato*:

- Aumentar sustancialmente el financiamiento para el Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza.
- Armonizar los estándares regulatorios en la región fronteriza y requerir que las nuevas plantas ubicadas a lo largo de la frontera lleven a cabo evaluaciones del impacto ambiental transfronterizo que incluyan tanto las emisiones como los efluentes.

Ambos países deben tomar las medidas siguientes *en un plazo de tres años:*

- Idear estrategias para mejorar la calidad del agua y del aire en la región fronteriza, incluyendo sistemas regionales de comercio de derechos de emisión, si ello resulta relevante (por ejemplo, en las Californias o en el área de El Paso-Juárez)
- Dar al Consejo Binacional del Agua (presentado en la sección anterior), la autoridad para desarrollar estándares de la calidad del agua y para reducir las fuentes móviles de contaminación en los cursos de agua compartidos.
- Establecer parques binacionales y promover el ecoturismo.

VIII. Migración

El contexto

Cientos de miles de personas cruzan la frontera de manera ilegal cada año; la asta mayoría son migrantes económicos de México que buscan trabajo en Estados Unidos. Este flujo masivo de gente es, fundamentalmente, el producto de la existencia de salarios más altos y de mayores posibilidades de empleo en los Estados Unidos. Para la mayoría de los migrantes, el factor de "atracción" es la demanda de mano de obra mexicana en los Estados Unidos; el factor de "expulsión" es la muy débil creación de empleos y los bajos salarios en México.

Los cruces ilegales han caído de manera drástica durante los últimos dos años, como resultado tanto del lento crecimiento económico en los Estados Unidos como de política de contención en la frontera. Aun así, decenas de miles de migrantes

económicos lograrán entrar en los Estados Unidos de manera ilegal vía México. Una viva preocupación por la migración ilegal desde México alimenta el apoyo a la erección de barreras físicas en los Estados Unidos y podría generar efectos contraproducentes hacia la población mexicana que vive en los Estados Unidos, sin importar su estatus legal. Los efectos contraproducentes contra los migrantes serán aún más pronunciados si ante la opinión pública se les vincula con la violencia relacionada con la droga.

Cada uno de los dos países percibe a la migración de manera muy diferente. En México, el enfoque está en las complementariedades del mercado laboral y la necesidad manifiesta de los Estados Unidos por la mano de obra mexicana, principalmente la no calificada, al menos durante los periodos de desarrollo económico. En los Estados Unidos, el reconocimiento de esta necesidad se junta con la preocupación por el efecto de la migración sobre los salarios y la protección laboral. El enfoque estadounidense a la migración también está influenciado por la reunificación familiar, la cual no corresponde con la lógica del mercado laboral. Finalmente, en los Estados Unidos, la migración es no sólo un tema económico, sino también un asunto cultural y social.

Muchos estadounidenses tienen opiniones marcadamente ambivalentes sobre la migración. Por una parte, reconocen que su país es una nación de inmigrantes y que la inmigración ha engrandecido al país; por otra parte, expresan su preocupación por las dimensiones de la migración ilegal y por la incapacidad de los Estados Unidos para controlar sus fronteras. Esta preocupación se ha visto exacerbada por el incremento de la población inmigrante durante las últimas tres décadas, y por la percepción de que estos nuevos inmigrante no logran asimilarse en la sociedad estadounidense. La agitación en torno el impacto cultural de la migración podría mitigarse si hubiese un programa integral de asimilación de los nuevos inmigrantes a la sociedad estadounidense, pero en tanto este programa se diseña y se instrumenta, dicha agitación funciona como una restricción adicional a la receptividad pública para acoger nuevos inmigrantes.

En este contexto, es importante acentuar que no todos los indocumentados que residen en los Estados Unidos de manera ilegal son de México; quizás 40 por ciento son ciudadanos de otros países. Algunos de estos individuos entraron en los Estados Unidos legalmente, pero se quedan dentro del país una vez expirado el período para el cual su visa los autoriza. Además, no todos los inmigrantes de México son indocumentados; los mexicanos que viven en los Estados Unidos ilegalmente constituyen menos del 60 por ciento de de la población inmigrante mexicana y menos de una cuarta parte de la población de origen mexicano que se encuentra en los Estados Unidos. Estos mexicano-americanos, tanto los inmigrantes como los nacidos en suelo estadounidense, enriquecen a los Estados Unidos tanto en el ámbito económico como en su vida cultural.

Los desafíos

El intento más importante de llevar a cabo una reforma migratoria en los Estados Unidos durante los últimos treinta años ha sido la Ley de Reforma y Control de Inmigración (IRCA) de 1986. Esta iniciativa falló por que no abordó dos elementos claves de cualquier reforma migratoria integral: un sistema verificable de sanciones a los empleadores, y un plan para el manejo de los flujos migratorios futuros. Los castigos para los patrones que contrataron a migrantes indocumentados fueron demasiado suaves –menores que el costo de operar usando trabajo ilegal- y el sistema para determinar la autorización de empleo era y sigue siendo muy vulnerable al fraude. En breve, aun cuando esta reforma regularizó el estatus de aproximadamente tres millones de personas que en ese momento vivían de manera ilegal en los Estados Unidos, la ley de 1986 no proporcionó plan alguno para prevenir la migración ilegal futura o para manejar los flujos legales previstos.

Un problema adicional con los esfuerzos previos de emprender una reforma migratoria integral ha sido su naturaleza unilateral. La inmigración es un debate complejo en los Estados Unidos, por lo cual el hecho de conformar una coalición política para la reforma es de por sí un desafío suficientemente complejo, sin llegar siquiera a considerar las preferencias mexicanas. Sin embargo, los esfuerzos para controlar la migración indocumentada serán mucho más eficaces a largo plazo si incluyen a México como contraparte.

Las consideraciones políticas internas en México introducen un grado de complejidad aun mayor en la ecuación. Algunos políticos en México han planteado que la Constitución mexicana, que garantiza a sus ciudadanos la libertad de movimiento, impide que el gobierno emprenda medidas para evitar que las personas indocumentadas crucen la frontera hacia los Estados Unidos. De hecho, la regulación de los flujos de personas es consistente con lo estipulado por la Constitución, y la legislación vigente requiere que los cruces fronterizos se hagan a través de los puertos autorizados de entrada y de salida. Si así lo decide, México podría aplicar las disposiciones que ya existen en su legislación para prevenir la migración indocumentada entre los puertos de entrada autorizados. Sin embargo, hasta ahora México no ha formulado una política migratoria que responda a una visión compartida a nivel nacional, y mucho menos una definición del papel que su gobierno debe desempeñar en la prevención de la migración para cruzar su frontera norte.

A corto plazo, la crisis económica en los Estados Unidos limitará la migración indocumentada, por que los empleos serán escasos. La aplicación de las leyes existentes también se incrementará, tanto en la frontera como en el interior, en parte porque la tolerancia pública de la inmigración no autorizada tiende a disminuir cuando aumenta el desempleo, Sin embargo, no hay evidencia de que los migrantes que ya se encuentran en los Estados Unidos estén regresando a casa de manera masiva. De hecho, una aplicación más estricta de la ley en la frontera desalienta el

regreso de los indocumentados a su casa por el temor de no poder volver después a su trabajo.

Las soluciones

Las soluciones de largo plazo al problema de la migración ilegal exigen un desarrollo económico incluyente y sostenido en México y una reforma migratoria integral en los Estados Unidos. Con respecto a lo anterior, la mayoría de los miembros mexicanos del Grupo de Trabajo cree que un crecimiento rápido en México requerirá: (a) llevar a cabo una verdadera 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; (f) una política industrial diseñada para ampliar los eslabonamientos productivos entre el sector exportador moderno y el resto de la economía. La adopción de 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.

Los miembros estadounidenses del Grupo de Trabajo están convencidos de que Estados Unidos necesita de manera urgente una reforma migratoria integral. La mayoría de ellos apoyaría una propuesta que incluya los siguientes cuatro elementos clave: (a) controles fronterizos eficaces; (b) los mecanismos para que los empleadores cumplan con la prohibición de contratar trabajadores no autorizados, así como sanciones estrictas para aquellos que no las cumplan; (c) la 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.

Aunque el Gobierno del Presidente Obama ha prometido una reforma migratoria integral, es improbable que la emprenda en 2009. Lograr un crecimiento económico sostenido en México es un proyecto aún más complejo y de más largo plazo. En vez de esperar que estos cambios lleguen, ambos gobiernos deben adoptar ahora políticas públicas que sean congruentes con esta visión de mayor alcance, pero que no requieran la aprobación de legislación nueva.

Ambos gobiernos deben emprender los siguientes pasos *inmediatamente*:

- Los Estados Unidos deben reconocer oficialmente que, cuando se trata de la migración, México es un caso singular, y que para solucionar la migración procedente de México se requiere de un conjunto de políticas a la medida.

- México y Estados Unidos deben establecer una comisión conjunta de economistas, demógrafos, empresarios y líderes sindicales de los dos países con el propósito de 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 pero concomitantes, con el mismo mandato, que trabajen de manera coordinada.

- Ambos gobiernos deben 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 las posibilidades de fraude por parte de los reclutadores y tendrá que asegurarse de que los derechos laborales sean protegidos a plenitud.

- Los Estados Unidos deberán usar las leyes existentes para investigar y sancionar a los empleadores que contraten a trabajadores indocumentados, enfocándose de manera inicial en aquellos empleadores que contratan a un gran número de trabajadores indocumentados o cuya forma de operación esté basada en la contratación de trabajadores indocumentados.

- Los Estados Unidos deben desarrollar un sistema electrónico confiable de verificación e incentivar a los empleadores a utilizarlo.

- Los Estados Unidos deberán simplificar las categorías de visas existentes actualmente, estableciendo las que sean necesarias bajo un régimen de inmigración reformado.

- Los Estados Unidos deben comenzar a fortalecer y a modernizar los Servicios de Inmigración y de Ciudadanía, de manera que esté en condiciones de manejar la reforma migratoria integral cuando ésta se apruebe.

Las medidas siguientes se deben tomar *en el transcurso de los tres próximos años:*

- Los Estados Unidos deberán adoptar un conjunto de políticas que aborden tanto el estatus de los mexicanos que viven en suelo estadounidense sin autorización, como los flujos futuros procedentes de México. El nivel de los flujos futuros legales debe ser flexible, de modo tal que refleje tanto las condiciones económicas como la evolución de la demanda de mano de obra.

- Una vez que dichas 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.

- Los Estados Unidos deberán dotar a las oficinas consulares y a los Servicios de Inmigración y de Ciudadanía de personal suficiente para hacer frente a la demanda de nuevas visas y estar en condiciones de procesarla adecuadamente.

- Los Estados Unidos deberán desarrollar un plan para la integración plena a la sociedad estadounidense de aquellos inmigrantes a quienes se les haya otorgado el estatus de residentes permanentes como resultado de la reforma migratoria integral.

- México debe adoptar políticas públicas que desincentiven la migración por la vía de promover un desarrollo económico incluyente y sostenido.

IX. 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 - no únicamente decenas de miles de millones de dólares en pérdidas económicas, sino también una sensación muy extendida de que la frontera está "fracturada" o es disfuncional.

Sin embargo, 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, un nuevo gobierno 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 las dos 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. El primer componente de esta visión es un modelo binacional para el cumplimiento de la ley, en el cual los funcionarios de agencias paralelas profesionalizadas trabajen juntos de manera cotidiana. El segundo elemento es 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 hacerse en las comunidades fronterizas para construir infraestructura nueva o proveerse de mejores servicios sociales, así como el otorgamiento de mayor autoridad a las instituciones de desarrollo ya existentes. El tercer elemento es el manejo inteligente e integral de los recursos

naturales que comparten ambos países. El cuarto elemento es 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 para convertirse en un modelo de cooperación para hacer frente a desafíos comunes.

Notas

Página 1, estimaciones de la longitud de la frontera terrestre: De acuerdo con el *World Factbook* (producido por la Agencia Central de Inteligencia, la CIA), la frontera mide 3,141 kilómetros, o 1,957.7 millas. La Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), Sección mexicana, proporciona la misma distancia para la suma de las fronteras terrestre y fluvial, aunque adiciona 22 millas a la frontera marítima (13.7 millas) tanto en el Pacífico como en el Golfo de México. El mapa fronterizo que despliega la sección estadounidense de la International Boundary and Water Commission IBWC (http://www.ibwc.state.gov/Files/US-Mx_Boundary_Map.pdf , mostrado también en la pantalla introductoria de su página electrónica) establece que la longitud de la frontera es de 1,954 millas. En tanto esta cifra representa la suma exacta de la frontera terrestre con la frontera fluvial, cuyas longitudes respectivas se mencionan en el mapa, la suma de ambas podría no ser exacta como resultado del redondeo. En la página electrónica de la sección mexicana de la CILA, la suma de los kilómetros de cada tramo de la frontera no cuadra con la cifra total. Wikipedia establece que la frontera mide 1,969 millas; la fuente es un vínculo vacío a la página de la IBWC.

Página 1, otras fronteras terrestres: todas las longitudes se toman del *World Factbook*.

Página 1, comercio: La Oficina de Estadísticas del Transporte de la Administración de Investigación e Innovación Tecnológica del Departamento de Transporte del Gobierno de los Estados Unidos establece que el comercio vía terrestre entre Estados Unidos y México alcanzó un monto de 293 mil millones de dólares en el año fiscal 2008. (http://www.bts.gov/press_releases/2009/bts014_09/html/bts014_09.html). El comercio por la vía terrestre incluye los envíos por camión de carga, ferrocarril, ductos, correo, zonas francas y otros medios de transporte. El grueso del comercio terrestre se lleva a cabo por camión y por ferrocarril, cuyo volumen sumado representa 282 mil millones de dólares. Estas cifras incluyen el comercio total en ambas direcciones (importaciones y exportaciones registradas por los Estados Unidos). En tanto algunos bienes cruzan la frontera más de una vez durante distintas etapas de la producción, un porcentaje de este volumen es susceptible de ser contabilizado por partida doble en términos del valor agregado que representa.

Página 1, cruces legales: La Oficina de Estadísticas del Transporte de la Administración de Investigación e Innovación Tecnológica del Departamento de Transporte del Gobierno de los Estados Unidos) establece para 2008 el número de entradas de personas, incluyendo a los peatones, y a los pasajeros de autobuses, trenes y vehículos personales en un monto de 206 millones 301 mil 125. No siempre los vehículos que cruzan la frontera transportan a una sola persona, por lo cual el número de cruces totales es mucho mayor que el número de personas que cruzan la frontera. Estas cifras incluyen únicamente entradas a los Estados Unidos y no salidas.

Página 4, población de origen mexicano: El Centro Hispánico Pew estima que la población origen mexicano en los Estados Unidos era de 29 millones 189 mil 344 personas en 2007. (http://pewhispanic.org/files/factsheets/hispanics2007/Table-5.pdf).

Página 6, fronteras terrestres: la frontera terrestre México-Estados Unidos incluye también segmentos de frontera fluvial. México y los Estados Unidos también comparten una frontera marítima en el Golfo de México, que mide cerca de mil millas. Las fronteras terrestres más largas que la frontera México-Estados Unidos son, por orden de longitud: Canadá-Estados Unidos, Kazajistán-Rusia, Argentina-Chile, China-Mongolia, Bangladesh-India, China-Rusia, Mongolia-Rusia, Bolivia-Brasil y China-India.