

Pacific Council on International Policy (PCIP)

Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI)

Informe sobre la frontera México-Estados Unidos

30 de abril de 2013

Prefacio

En 2009, el Consejo del Pacífico sobre Política Internacional (PCIP) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, AC (COMEXI) pusimos en marcha el Grupo de Trabajo binacional sobre la frontera México-Estados Unidos. Los miembros del Grupo de Trabajo incluyen prominentes ex funcionarios, líderes cívicos y empresariales, y académicos que han vivido en la región fronteriza o tienen una gran experiencia en temas fronterizos. El informe del Grupo de Trabajo, "Soluciones conjuntas a problemas comunes", destacó una serie de recomendaciones a corto y largo plazo orientadas a mejorar la forma en que México y Estados Unidos manejan su frontera común¹. Estas recomendaciones cubren seis áreas - la seguridad, la facilitación del comercio legítimo y de los viajes, la migración, la gestión del medio ambiente, el agua y el desarrollo económico - que abordan no sólo las medidas específicas de política, sino también la arquitectura institucional más amplia del manejo fronterizo. En conjunto, los resultados del Grupo de Trabajo perfilaron el enfoque de colaboración adoptado por las administraciones Obama y Calderón en su 'Declaración Conjunta de la Frontera del siglo XXI'², emitida en mayo de 2010, así como algunos pasos tangibles que ambos gobiernos han emprendido en los últimos tres años para mejorar la situación en la frontera.

En 2013, la dirección del Grupo de Trabajo y algunos de sus miembros nos reunimos de nuevo para examinar las recomendaciones que emitimos hace cuatro años. La siguiente es una "libreta de calificaciones" sobre el progreso - o falta de éste - hacia una mejor gestión de la frontera. En lugar de ser un segundo informe del Grupo de Trabajo, este documento tiene como objetivo identificar los logros más destacados hasta la fecha y los desafíos más importantes que siguen pendientes.

En general, la dirección del Grupo de Trabajo considera que ambos gobiernos han dado pasos significativos hacia una mayor cooperación ante los desafíos comunes en la frontera, incluida la colaboración policial y la expansión de los programas de viajeros de confianza. Tanto el debate público como las conversaciones privadas en torno a los asuntos fronterizos reconocen ahora la responsabilidad compartida de las dos naciones ante los problemas comunes. El Grupo de Trabajo celebra este cambio, y ambos gobiernos merecen ser reconocidos por el progreso alcanzado hasta la fecha. Los dirigentes del Grupo de Trabajo también reconocemos que algunas de nuestras recomendaciones originales (por ejemplo, la reforma migratoria y el aumento de la

1 http://www.consejomexicano.org/images/publicaciones/informe_frontera_mexexua.pdf

2 <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaration-government-united-states-america-and-government-united-mexican-states-c>

presencia policial mexicana en la frontera) están actualmente en discusión en uno o en ambos gobiernos, aun cuando todavía no se ha tomado medida alguna al respecto.

Sin embargo, a pesar de esta evolución positiva, la dirección del Grupo de Trabajo cree que el progreso en muchos frentes se ha quedado corto, o ha sido lento y frustrante. México y Estados Unidos han logrado mejoras notables en la seguridad y la facilitación fronteriza, pero se ha hecho mucho menos en temas de agua, de gestión del medio ambiente, o del desarrollo económico, y prácticamente no hay mejoras en el tema de migración.

Algunos de los temas más críticos que deben abordarse en Estados Unidos incluyen tomar medidas agresivas para impedir el flujo de armas y el transporte de dinero en efectivo en grandes cantidades hacia México, así como nuevas medidas para reducir aún más la decreciente demanda de drogas ilícitas. Quizá el mayor desafío para el gobierno mexicano es reconfigurar sus operaciones aduaneras y de aplicación de la ley en la frontera, de forma tal que permita operaciones plenamente coordinados con las fuerzas de seguridad de Estados Unidos. Ambas partes tienen que moverse con mayor rapidez para desarrollar procesos de planificación de la infraestructura a lo largo de toda la frontera, para dar prioridad a las inversiones en la infraestructura fronteriza, y para ampliar las operaciones de autorización previa (*preclearance*).

Un problema particularmente apremiante es la necesidad de una reforma migratoria integral en Estados Unidos (de la cual dependen numerosas recomendaciones del Grupo de Trabajo vinculadas con la migración). En tanto la demanda de visas exceda a la oferta, y los trabajadores indocumentados sigan pudiendo encontrar empleo en Estados Unidos, un mayor número de posibles inmigrantes intentará cruzar la frontera de manera no autorizada.

La reforma del sistema de inmigración legal debe ser utilizada como una herramienta para fortalecer la seguridad fronteriza acotando la migración no autorizada. Un enfoque integral de la reforma migratoria podría mejorar la seguridad fronteriza, al permitir a las autoridades en ambos lados de la frontera centrarse en las verdaderas amenazas a la seguridad pública, y asimismo al provocar el debilitamiento de las organizaciones criminales que abusan de los inmigrantes no autorizados.

Resolver el espinoso problema de la migración no autorizada a través de una reforma migratoria integral también impactaría positivamente el tenor de las discusiones en torno a la frontera en ambos países. Esta reforma es, por supuesto, objeto de un vivo debate en Estados Unidos, y el liderazgo del Grupo de Trabajo tiene la esperanza de que este año se adopte un conjunto bien elaborado de políticas que sigan las líneas establecidas en el informe del Grupo de Trabajo.

La toma de posesión de un nuevo gobierno en México y el inicio del segundo mandato de la administración Obama proporcionan una oportunidad para renovar el compromiso bilateral de colaboración para la gestión de la frontera. Instamos a ambos gobiernos a hacer frente a este reto de inmediato.

Informe de resultados

La situación en la frontera

El comercio y los viajes a través de la frontera continúan creciendo, y en 2012, el intercambio comercial bilateral alcanzó casi 500,000 millones de dólares. Asimismo, se registraron cerca de 160 millones de cruces legales de personas. A pesar de la percepción en algunas partes de Estados Unidos en el sentido de que la frontera sigue siendo porosa para la delincuencia y la inmigración no autorizada, de hecho la frontera es ahora más segura de lo que ha sido en ningún momento de la historia. Por otra parte, la cooperación policial entre Estados Unidos y México se ha profundizado, y ambos gobiernos han aceptado la noción de "responsabilidad compartida" para la gestión de la frontera.

El hecho de que las condiciones en la frontera y la cooperación entre los dos gobiernos hayan mejorado justifica calificaciones aprobatorias de ambos gobiernos en la mayoría de los temas. Sólo en el caso de algunas de las recomendaciones del Grupo de Trabajo no se ha registrado absolutamente ningún avance o hay incluso un retroceso. En la mayoría de los casos, ha habido un progreso moderado y limitado que, desafortunadamente, todavía no se puede calificar como un éxito.

Para cada tema, el texto subrayado indica las recomendaciones específicas del Informe original del Grupo de Trabajo. Las calificaciones con letras reflejan la evaluación de la coordinación del Grupo de Trabajo respecto a los avances en el cumplimiento de cada recomendación hasta la fecha. Las notas "A" describen la plena aplicación de la recomendación; las "B" indican que ha habido una mejora significativa; las notas "C" significan una mejora; las "D" representan una mejora mínima, y las notas "F" indican que no hay mejoría o que hay un retroceso. Estas calificaciones con letras están planteadas con una escala muy exigente, y su objetivo no es dar a entender que los gobiernos de Obama y de Calderón no pudieron avanzar; de hecho ambos gobiernos alcanzaron logros significativos en un período de tiempo relativamente corto. Por el contrario, estas notas llaman la atención sobre el hecho de que aún queda mucho por hacer.

I. La seguridad pública y la seguridad nacional [Nota global: C]

- Estados Unidos y México han ampliado los esfuerzos policiales conjuntos a través de la firma de los Protocolos de Prevención de la Violencia Fronteriza, de una mayor coordinación entre los organismos de investigación en ambos lados de la frontera, de la adopción de una estrategia de un corredor de seguridad destinado a facilitar las operaciones conjuntas, y de los experimentos en patrullajes coordinados a lo largo de la frontera (por ejemplo, en Arizona) entre unidades de la Policía Federal mexicana que hayan aprobado exámenes de control de confianza, por un lado, y la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos por el otro. Sin embargo, la plena coordinación y la planificación conjunta de las operaciones de los patrullajes aun no se han materializado. [Grado: B]
- El Grupo de Trabajo recomienda que los gobiernos de México y Estados Unidos reconfiguren sus agencias fronterizas y sus zonas de operación para que cada una sea

espejo de la otra. Desafortunadamente, México no ha re-estructurado las fuerzas del orden en la frontera para homologarlas con sus contrapartes estadounidenses. Sin embargo, México está creando una fuerza de despliegue territorial ("gendarmería") que podría ser desplegada en las regiones fronterizas y que permitiría operaciones coordinadas entre los puertos de entrada. La Policía Federal mexicana ha asumido a veces esta función en ciertas zonas cercanas a la frontera, y tendrá que hacerlo de nuevo hasta que esta función pueda ser realizada por la nueva gendarmería. **[Grado: D]**

- En los puertos de entrada, Aduana México se ha profesionalizado y está asumiendo poco a poco una función de seguridad, pero no se ha convertido en una agencia de aplicación de la ley. **[Grado: D]**

- El avance en la coordinación de las operaciones en los puertos de entrada ha sido desigual. Ha habido una mayor comunicación entre los funcionarios de aduanas estadounidenses y mexicanos y en la forma en que ambos comparten información con sus homólogos (por ejemplo, las placas de los vehículos). Sin embargo, no se ha llegado todavía a un punto donde los dos lados cuenten con la misma información en tiempo real, ni tengan el equipo necesario para establecer comunicación inmediata con su contraparte. **[Grado: C]**

- Para mejorar la cooperación en seguridad, el Grupo de Trabajo recomendó que Estados Unidos expandiese significativamente su apoyo a México en materia de seguridad. A pesar de que dicho apoyo ha continuado bajo la Iniciativa Mérida y bajo Mérida II, y de que el intercambio de información ha aumentado, la ayuda en materia de seguridad no ha crecido. **[Grado: C]**

- Estados Unidos está tomando medidas adicionales que impidan las compras sin registro de armas de fuego, pero aún no ha desarrollado una estrategia integral para interrumpir el flujo de armas y dinero en efectivo en grandes cantidades hacia México. El Senado estadounidense rechazó la reciente propuesta de ley que hubiese impedido las compras no registradas de armas de fuego, y que habría reinstalado la prohibición de armas de asalto. **[Grado: D]**

- La demanda de algunas drogas ilegales en Estados Unidos, sobre todo cocaína y metanfetaminas, se ha reducido desde que el Grupo de Trabajo presentó su Informe; no así la demanda de marihuana. **[Grado: C]**

II. Facilitación [Nota global: B]

- Ninguno de los dos países ha logrado la meta del Grupo de Trabajo en el sentido de reducir los tiempos de espera a no más de 20 minutos en cualquier dirección en que se cruce la frontera; de hecho, los puertos de entrada aún no cuentan con el personal necesario para manejar el volumen de cruces que enfrentan. En el lado mexicano, las inspecciones de los agentes aduanales siguen siendo innecesariamente costosas, lo que aumenta significativamente los costos de transacción para las importaciones. **[Grado: D]**

- Por otro lado, México y Estados Unidos han ampliado con éxito los programas de viajeros de confianza y de envíos seguros de mercancías, al tiempo que México se ha unido al programa *Global Entry* para los viajeros aéreos. [Grado: A]

- México y Estados Unidos han puesto en marcha proyectos piloto de autorización previa, con un funcionario de Aduana México en el aeropuerto de Laredo otorgando autorización previa a la carga procedente de Estados Unidos, mientras que oficiales de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) de Estados Unidos realizan el pre-procesamiento de mercancías en México para la entrada en la Mesa de Otay. Además, los oficiales de CBP se desplegarán para la pre-inspección en las plantas de Foxconn en San Jerónimo, Chihuahua para la inspección previa a través del puerto de entrada de Santa Teresa. [Grado: A]

- Estados Unidos aprobó recientemente una legislación que facilita las asociaciones público-privadas, permitiendo a la CBP recuperar el costo de operación de los puertos de entrada construidos por entidades no gubernamentales. [Grado: A]

- Se han realizado algunos avances en los Estados Unidos en el desarrollo de un plan maestro para toda la frontera, pero ambos países carecen de una lista única de prioridades de inversión en infraestructura formulada con base en un análisis de costo-beneficio. [Grado: C]

- Se ha avanzado en la construcción de nuevos carriles FAST y SENTRI. [Grado: B]

III. Desarrollo [Nota global: F]³

- No ha habido una expansión en el papel del Banco de Desarrollo de América del Norte, y tampoco se ha creado una Autoridad Binacional de Desarrollo según lo recomendado por el Grupo de Trabajo.

IV. Agua [Nota global: D]

- La Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) se ha movido hacia la gestión integral de cuencas con el Acta 319, que se centra en la generación de agua río arriba en el sistema del Río Colorado, y se ha identificado que parte de los fondos podría ser utilizado

³ El Grupo de Trabajo recomendó una expansión radical del mandato del BDAN con el fin de que éste apoye al desarrollo regional y a las iniciativas en materia de infraestructura. Aun cuando esta recomendación no se ha adoptado, otras propuestas de política que se encuentran bajo discusión cumplirían con la función de financiar dichas iniciativas, en correspondencia con el espíritu de las recomendaciones del Grupo de Trabajo.

para tales fines. Sin embargo, la CILA aún carece de la autoridad y las facultades recomendadas por el Grupo de Trabajo.⁴ [Grado: C]

- Las políticas de precios y de conservación del agua en la región fronteriza siguen siendo problemáticas. [Grado: F]

V. Medio Ambiente [Nota global: D]

- La creación del Área Natural de Interés Binacional Big Bend-Río Bravo en 2010, y la actividad relacionada con la conservación llevada a cabo desde entonces marcó un importante paso adelante en la administración conjunta de los recursos naturales compartidos. [Grado: B]
- El financiamiento para el Fondo de Infraestructura Ambiental Fronteriza no ha aumentado de la manera en que el Grupo de Trabajo lo recomendó. [Grado: F]
- Las normas de regulación ambiental continúan divergiendo, mientras que las nuevas estrategias para reducir la contaminación del aire y el agua aun no se aplican. [Grado: F]

VI. Migración [Nota global: F]

- El Informe del Grupo de Trabajo argumentó que Estados Unidos necesitaba urgentemente una reforma integral de las políticas de inmigración que se basa en cuatro elementos: (1) el control eficaz de las fronteras, (2) un mecanismo para que los empleadores estadounidenses cumplan con las prohibiciones contra la contratación de extranjeros no autorizados, así como sanciones más severas para aquellos que no acatan tal prohibición, (3) la regularización migratoria y la legalización de los extranjeros indocumentados respetuosos de la ley que residen en Estados Unidos, y (4) un plan de gestión de los flujos migratorios futuros legales. Aunque Estados Unidos ha hecho un progreso significativo en el control de fronteras, aún no ha adoptado los otros elementos de la reforma integral de inmigración, los cuales son un prerrequisito para el logro de un verdadero control de la frontera.⁵ [Grado: F]

4 El Grupo de Trabajo recomendó que los gobiernos negociasen un nuevo Acuerdo para poner al día el Tratado de Aguas de 1944, lo cual reflejaría la creciente importancia de los temas ambientales. Sin embargo, si las condiciones políticas y la persistente sequía se combinan de modo tal que vuelven inoportuno tal esfuerzo, y si se puede seguir avanzando a través del proceso de Actas, la dirección del Grupo de Trabajo está convencida de que es apropiado posponer las discusiones oficiales en torno a un nuevo Tratado.

5 El Grupo de Trabajo recomendó que, una vez que la reforma migratoria integral sea aprobada, México tome las previsiones necesarias para impedir la migración no autorizada hacia Estados Unidos. En tanto la reforma migratoria todavía se encuentra bajo discusión en Estados Unidos, esta recomendación todavía no se aplica. Sin embargo, la dirección del Grupo de Trabajo está

- El Informe del Grupo de Trabajo enumeró una serie de medidas que el gobierno mexicano debe considerar con el fin de elevar los niveles de vida y la generación de empleo en México, que a su vez reduciría los factores de "expulsión" relacionados con la migración no autorizada a Estados Unidos. Estos incluyen: (a) la reforma hacendaria para aumentar los ingresos federales, (b) la acción anti-monopolios y el fortalecimiento de la competencia económica en sectores actualmente dominados por una o dos empresas, (c) una reforma energética que permita mayor inversión privada en el sector, (d) la reforma laboral para fomentar la libre afiliación y la democracia en los sindicatos, (e) la reforma educativa dirigida a mejorar la calidad de la educación pública, y (f) las políticas industriales destinadas a ampliar los vínculos entre el sector exportador moderno y el resto de la economía. México aprobó una importante reforma de la educación, incrementó los ingresos federales, reforzó la política de competencia y llevó a cabo una reforma modesta de su sector energético. [Grado: B]
- Los dos países todavía tienen que formar una comisión binacional para analizar las necesidades del mercado de trabajo y los planes de desarrollo de la fuerza de trabajo para la gestión de los posibles flujos futuros de trabajadores. [Grado: F]

VII. Conclusión

En los últimos cuatro años, México y los Estados Unidos se han acercado al ideal de la colaboración en la gestión fronteriza plasmado en el informe inicial del Grupo de Trabajo. El cambio real ha sido de tipo cultural, en el sentido de fomentar la idea de la "responsabilidad compartida" en el manejo del día a día de la frontera. Lamentablemente, no ha habido avances en algunas áreas y el progreso ha sido escaso en otras. Los dos gobiernos siguen sin contar con una visión holística de lo que la frontera debe ser. Conminamos a ambos gobiernos a volver a comprometerse con la búsqueda de enfoques de cooperación para la gestión de nuestra frontera común y a poner en práctica sin demora las recomendaciones de nuestro Grupo de Trabajo.

convencida de que el número creciente de personas no mexicanas que cruzan hacia Estados Unidos vuelve esta cooperación todavía más necesaria hoy, incluso en la ausencia de una reforma migratoria.