



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MAESTRÍA EN ESTUDIOS MÉXICO – ESTADOS UNIDOS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES FES ACATLÁN
POSGRADO DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LA SEGURIDAD FRONTERIZA DE MÉXICO – ESTADOS UNIDOS, DURANTE EL
PERIODO DE 2001 – 2015: UN BALANCE DE LA COOPERACIÓN
TRANSFRONTERIZA.**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN ESTUDIOS MEXICO – ESTADOS
UNIDOS.**

PRESENTA:

GRECIA CAROLINA GALLARDO TORRES.

**DIRECTOR DE TESIS: DRA. MERCEDES ELOISA PEREÑA Y GILI.
MAESTRÍA EN ESTUDIOS MÉXICO – ESTADOS UNIDOS
CIUDAD DE MEXICO, ENERO DE 2017.**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, al Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, a la Coordinación de Estudios de Posgrado, por el otorgamiento de la beca completa para la realización de mis estudios de maestría en esta máxima casa de estudios.

A la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, a la Coordinación de la Maestría en Estudios México-Estados Unidos: especialmente a la Dra. Martha Márquez por su valioso apoyo.

A mi inicial directora de tesis Q.D.P.: Dra. Mónica Gabrill Rupert.

A mi directora de tesis: Dra. Mercedes Eloisa Pereña y Gili, por sus importantes aportaciones al desarrollo de mi trabajo.

A mis lectores y profesores que con sus extraordinarios conocimientos me motivaron a mejorar académicamente y personalmente.

A mis padres: Yolanda y Enrique; por ser mi principal motivación y apoyo incondicional en el logro de mis objetivos a lo largo de mi vida, por su inmensa paciencia y comprensión en este trayecto. Por su inmenso amor que siempre me acompaña y en todo momento me abraza.

A mi hermana: María Jocelyn; por el gran privilegio de contar con su extraordinaria amistad, por ser la primera persona a quién puedo compartirle por experiencia, que es posible alcanzar todo lo que se proponga sin importar más que la voluntad y determinación para lograrlo.

A los amigos de origen: Mario, Ale; por animarme, por escucharme, por aconsejarme, por estar siempre allá y aquí.

A los amigos del trayecto: Daniel, Rubén, Samuel, Mayra, Liz, Christian, Don Jesús, su esposa Refugio y familia, Paty.

A los amigos que se sumaron: Diego, Elvis, América y Lety.

A todas las personas no mencionadas que de cualquier forma están en mi agradecido corazón y estuvieron presentes en este camino.

INDICE.

Capítulo 1. Seguridad y cooperación en el contexto de “lo fronterizo”	8
1.1. Límites teóricos: seguridad nacional y seguridad pública.....	8
1.2. Estudios Críticos de Seguridad.....	12
1.3. Cooperación transfronteriza.....	20
1.4. Consideraciones conceptuales sobre “lo fronterizo”.....	24
1.5. Caracterización de la región fronteriza.....	30
Capítulo 2. La seguridad fronteriza de México – Estados Unidos, durante el período de 2001-2015	47
2.1. Temas de la agenda bilateral.....	47
2.2. Estado de la inseguridad en la región fronteriza México-Estados Unidos.....	55
2.2.1. Narcotráfico.....	63
2.2.2. Tráfico de armas.....	70
2.2.3. Migración.....	83
2.2.3.1. Deportación.....	94
2.2.3.2. Tráfico de migrantes indocumentados.....	102
2.2.4. Trata de personas.....	107
2.2.5. Terrorismo.....	114

Capítulo 3. Cooperación México – Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza: 2001-2015.....	120
3.1. Acuerdos binacionales y transfronterizos.....	122
3.2. Balance de la cooperación transfronteriza.....	142
3.2.1. Alcances y limitaciones.	144
3.3. Redefinición de la agenda de seguridad México-Estados Unidos: un acercamiento prospectivo.	149
Consideraciones finales.....	152
Fuentes de consulta.....	161

INTRODUCCION.

La región fronteriza México - Estados Unidos, más allá de un espacio geográfico único, es uno de los escenarios de mayor relevancia para ambos países, pues en él confluye, no sólo la política interior y exterior, al mismo tiempo convergen dos sociedades diametralmente distintas; las personas que residen en la región o están de paso en ella constituyen la comunidad fronteriza, sin duda el motor de la región.

A lo largo de los últimos quince años, en los diarios nacionales y locales se ha hablado de la inseguridad de la región, se ha develado uno de los peores capítulos de la historia fronteriza; sin embargo, más cruento es vivir con la zozobra en aquellos años y reavivar en la actualidad la imagen de la frontera dejando en las estadísticas las miles de muertes acaecidas en la región.

Naturalmente, la principal motivación de esta investigación está fincada en la vivencia personal del investigador y en el interés por coadyuvar al conocimiento y entendimiento sobre la región fronteriza México-Estados Unidos: el lugar del primer encuentro entre dos naciones diametralmente distintas.

Identificar que de la inseguridad derivan los problemas más importantes de la región fronteriza, permite ubicar la relación bilateral México-Estados Unidos en una situación de corresponsabilidad y, a partir de entonces, remitirnos a la búsqueda de respuestas a una serie de preguntas que de alguna forma describen el problema de investigación que planteamos y desarrollamos a lo largo de este trabajo.

Lo anterior se fundamenta en la hipótesis sobre una realidad concreta y tangible en la que la región fronteriza México – Estados Unidos se ve afectada por una variedad de problemas de seguridad asociados al narcotráfico, tráfico de armas, migración indocumentada, deportación, tráfico de migrantes indocumentados, trata de personas; lo cual ha llevado a una intensificación de la inseguridad fronteriza. Esta situación ha dado lugar a la aplicación de políticas de seguridad nacional en la región y a una cooperación transfronteriza incipiente y limitada, debido a que

ésta responde a las prioridades de seguridad nacional interna de Estados Unidos más que a la seguridad en la frontera México – Estados Unidos.

Con base en lo anterior, el presente trabajo de investigación se planteó dos objetivos generales, uno de ellos es el análisis de la cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza durante el período de 2001 – 2015; el segundo se suscribió en el análisis de la contribución de dicha cooperación en la mejora del estado de inseguridad en la región fronteriza.

A partir de dichos objetivos se esbozaron objetivos específicos que estratégicamente se desarrollaron a lo largo de los capítulos que articulan esta investigación. El primer objetivo específico cumplió con lo propuesto sobre el análisis del problema de investigación a partir de un marco teórico explicativo de nuestras categorías de análisis: seguridad y cooperación; aunado a ellos se desarrolló un marco conceptual erigido por términos que refieren a "lo fronterizo". Estos son los elementos que constituyen el primer capítulo de nuestra investigación: *Seguridad y cooperación en el contexto de "lo fronterizo"*.

Habiendo construido este panorama, resultó adecuado abordar la caracterización de la región fronteriza México - Estados Unidos del siglo XXI, para ello se abordaron algunos aspectos demográficos y socioeconómicos de la región. El análisis descriptivo de nuestra delimitación geográfica permitió analizar el contexto actual en el que tiene lugar la inseguridad fronteriza.

En el capítulo dos, titulado *La seguridad fronteriza de México – Estados Unidos, durante el período de 2001-2015*, se analizaron los temas de la agenda bilateral en materia de seguridad y se realizó un análisis sobre el estado de la inseguridad fronteriza derivado de fenómenos como: el narcotráfico, tráfico de armas, migración indocumentada, deportación, tráfico de migrantes indocumentados, trata de personas.

Posteriormente en el capítulo tres sobre la *Cooperación México – Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza: 2001-2015*, se analizaron los acuerdos

binacionales y transfronterizos que han suscrito ambos países, como es previsible, en los diferentes niveles de gobierno.

Con base en este análisis se contrastaron los hallazgos de las condiciones de inseguridad en la región fronteriza frente al alcance y las limitaciones de la cooperación, Este balance se realizó considerando que la colaboración ha tenido lugar en el tenor de hacerle frente a los desafíos de seguridad abordados. Finalmente a partir de dicho balance, se propusieron elementos necesarios para una reconceptualización de la seguridad y una visión prospectiva.

La delimitación temporal de nuestra investigación concluye en el 2015. En nuestro análisis no hemos considerado de manera exhaustiva las variables del proceso electoral que ya se vislumbraba en el 2014 para los efectos sobre los temas de esta investigación, sin embargo, en nuestras conclusiones consideramos importante acotar aspectos importantes por señalar.

CAPITULO 1. Seguridad y cooperación en el contexto de lo “fronterizo”.

En el presente capítulo se desarrolla el marco teórico conceptual que articulará nuestra investigación. En primer lugar se abordarán los límites teóricos del problema de investigación: seguridad nacional y pública, se analizarán las diferencias de dichas nociones entre México y Estados Unidos. Posteriormente se analizarán los principales paradigmas teóricos y debates contemporáneos de las relaciones internacionales sobre la seguridad internacional y la cooperación internacional para finalmente explicar el marco teórico explicativo elegido para la presente investigación.

1.1. Límites teóricos: seguridad nacional y seguridad pública.

La definición de la seguridad nacional y la seguridad pública o interior es competencia de cada nación. Dichos conceptos son fundamentales para la consecución y preservación de los intereses nacionales de cada país, por lo tanto, existen diferencias conceptuales entre una nación y otra, como sucede particularmente en el caso de México y Estados Unidos. Es importante destacar que las definiciones del concepto también responden al contexto histórico de los países y a su evolución como nación.

Mario Santos Caamal argumenta que para México hablar de seguridad nacional implica el reconocimiento de la organización del Estado, la sociedad nacional y las instituciones nacionales públicas y privadas para:

“...preservar la soberanía nacional, mantener la integridad del territorio, conservar la independencia nacional, proporcionar el bien común y público al individuo, a la familia y a la sociedad nacional, garantizar la supervivencia del individuo, de la familia y de la sociedad nacional, prevenir, disuadir y desactivar conflictos que interfieran con los intereses nacionales, crear y aprovechar las oportunidades que sean de interés nacional y garantizar la permanencia del Estado.” (Santos Caamal, 2004:63)

Con este orden de ideas, Santos Caamal señala que la seguridad nacional es operativa a través de un sistema que permite la optimización de acciones y reacciones del Estado en el campo interno e internacional para obtener resultados proyectados y programados.

Para Estados Unidos, Augusto Sánchez Sandoval destaca que la seguridad constituye:

“... el conjunto de medios legítimos o ilegítimos que utilizan los grupos de poder reales, ya sean nacionales o internacionales, con el fin de desarrollar y mantener un determinado sistema ideológico y de producción, tanto dentro de sus propios países, como en aquellos sobre los cuales ejercen su hegemonía.” (Sánchez Sandoval, 2007:89).

Ambos autores, Santos Caamal y Sánchez Sandoval, destacan que la seguridad nacional precisa de un sistema para cumplir con sus objetivos, sin embargo, se diferencian en señalar el fin de dicha seguridad. Santos Caamal considera que el beneficio es para el Estado, la sociedad y el individuo, en tanto que Sánchez Sandoval considera que el beneficio es para el Estado.

La seguridad nacional guarda una relación importante con respecto a la seguridad pública, para entender esta relación debemos partir del papel del Estado. Para Garduño Valero es el Estado quien brinda protección a la población, en este sentido Santos Caamal señala que el Estado es el responsable de proporcionar el bien común y público, lo que Sánchez Sandoval denomina orden público. Para este último autor, la seguridad pública es la manifestación de una política de acción gubernamental cuyo propósito es procurar “... una situación exterior de equilibrio en las interrelaciones personales y entre las autoridades con los ciudadanos...” (Sánchez Sandoval, 2007:89).

En este sentido, Alicia González Vidaurri ofrece una visión más amplia sobre la seguridad pública, señala que ésta:

“...ha sido entendida como una función del Estado, como la manifestación efectiva de la acción gubernamental, ejercida para

salvaguardar la integridad de las personas, de los intereses, de los bienes privados y públicos [...] Esto implica la protección de los ciudadanos en el ejercicio y en la ampliación de sus derechos, su reducción en el nombre de la 'seguridad' y de los 'intereses' de los servidores públicos al servicio del Estado o de los grupos de poder económico o político." (González Vidaurri, 2007:11).

Al mismo tiempo, González Vidaurri argumenta que:

"... la seguridad pública debe entenderse como la protección de las garantías ciudadanas por parte de las autoridades del gobierno, en el sentido de proporcionar la paz y la seguridad necesarias para que los ciudadanos puedan ejercer las garantías consagradas en la Constitución y en los tratados o convenciones internacionales, cuyo fin sea la vigencia de esos derechos en la vida cotidiana." (González Vidaurri, 2007:11)

Con base en lo señalado González Vidaurri, Sánchez Sandoval y Santos Caamal, podemos destacar que en el Estado es en quién recae la responsabilidad de la seguridad nacional y la seguridad pública, por lo que podemos advertir que ésta última en cierta medida es una extensión de la seguridad nacional.

En este punto, González Vidaurri (2007) indica que el poder del Estado "... ha justificado el ejercicio de su coacción y del control social, invocando el mantenimiento del orden público, pero este discurso se ha transformado y se ha mezclado con otros elementos de otras categorías como "seguridad interior", "seguridad nacional" y "seguridad jurídica", invocando en ocasiones los mismos intentos teóricos."

Las diversas manifestaciones del crimen transnacional organizado se han fincado al interior de México, particularmente en la región fronteriza colindante con Estados Unidos. Dichas organizaciones llevan a cabo sus actividades delictivas dentro y fuera de las fronteras, llegando así hasta Estados Unidos. En el caso de México, los asuntos de seguridad pública asociados a esta situación, se han convertido en asuntos de seguridad nacional, lo cual ha resultado confuso en

diferentes aspectos relacionados con la toma de decisiones, la ejecución de políticas y la jurisdicción de las instituciones nacionales involucradas. Mientras que en Estados Unidos la seguridad nacional siempre ha sido un eje fundamental de la política exterior de este país, aun cuando las actividades del crimen transnacional organizado afectan domésticamente a dicho país.

En este sentido Payan (2006) argumenta que no existe un consenso entre ambos países en relación a la visión sobre la región fronteriza que comparten, la concepción de seguridad nacional y seguridad pública y la definición sobre la seguridad de la frontera. Para México la seguridad de la frontera implica asuntos de seguridad nacional y pública, este encuentro ha dado lugar a una indefinición propiamente para México. En tanto que para Estados Unidos, remite exclusivamente a la seguridad nacional cuya visión deja de lado los asuntos que interesan a México dentro de la seguridad pública, por lo que finalmente tenemos una confusa definición que implica diferentes aspectos para cada país. Sin embargo, debido al papel preponderante de Estados Unidos en la relación, el gobierno mexicano se ha limitado a asentir los términos propuestos por Estados Unidos en los que se debe asegurar a la región fronteriza.

El gobierno de Estados Unidos ha asumido la colosal tarea de incrementar la vigilancia y el control sobre la región fronteriza a partir de su militarización. Payan señala que durante el siglo XX y XXI los esfuerzos se han enfocado en crear un sistema total de vigilancia y completo control a lo largo de la frontera con México. Dicho aseguramiento está asociado a la seguridad fronteriza. Si bien tampoco encontramos una definición concreta desde la esfera política y académica sobre lo que debe entenderse como seguridad fronteriza, existen elementos que la articulan. Su objetivo es el control y vigilancia a partir de un sistema de seguridad constituido por recursos militares y policiales en conjunto con la implementación de tecnología avanzada para detener y contener: el tráfico de drogas, la migración indocumentada y el terrorismo.

Hablar de seguridad de la frontera y seguridad fronteriza son temas distintos que se relacionan entre sí. La definición sobre la seguridad de la frontera supondría

una definición que diera luz sobre las amenazas de la región fronteriza independientemente de las agendas nacionales y binacionales, para atender los fenómenos que ahí tienen lugar y las condiciones de inseguridad que han azotado la región y permean al interior de las naciones, cuyo propósito incluiría el bienestar de los individuos que residen en dicha región. La definición de la seguridad fronteriza se refiere a la estrategia para dar respuesta a la seguridad de la frontera; sin embargo, ¿cómo puede ser esto posible si no existe un consenso sobre lo que significa e implica la seguridad de la frontera? Consideramos que podemos aproximarnos a responder esta interrogante a partir de la propuesta teórica de los Estudios Críticos de Seguridad, lo cual se desarrollará enseguida.

1.2. Estudios Críticos de Seguridad.

Con este orden de ideas iniciaremos contextualizando el estudio de la seguridad a partir de las referencias históricas que han marcado su desarrollo para después adentrarnos en la explicación sobre el marco teórico explicativo elegido, que como ya se ha adelantado, corresponde a la corriente de los Estudios Críticos de Seguridad.

El fin de la Guerra Fría transformó el escenario internacional, dicha transformación dio origen al debate contemporáneo sobre la seguridad. Los enfoques teóricos: multidimensional y ampliacionista, han condensado la discusión en torno a la profundización de la seguridad; sin embargo, los cambios que ha experimentado el concepto casi no han sido definidos por el enfoque multidimensional (Albrecht y Günter Brauch, 2009).

A partir de 1990, los estudios contemporáneos de las diferentes escuelas teóricas reconocen que los problemas de seguridad son otros y éstos han transformado las agendas políticas de los países (Albrecht y Günter Brauch, 2009). Esta transformación se refiere a la ampliación de los temas que se consideran en dichas agendas y al cambio de perspectiva limitada a lo militar, hacia una perspectiva que no sólo incluye dimensiones económicas, sociales y ambientales sino también incluye a otros actores más allá del Estado; es decir, ahora se

incluyen actores no estatales, subnacionales, supranacionales y transnacionales. Por lo tanto, se destaca que las políticas de seguridad también se han ampliado y ya no se encuentran limitadas al Estado.

La Escuela de Copenhague sobre Estudios Críticos de Seguridad participó activamente en el debate sobre la reconceptualización de la seguridad. A partir de las investigaciones de sus principales teóricos: Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde se ha propuesto considerar los aspectos más profundos de la seguridad. Por un lado, el análisis de la historia conceptual de la seguridad y, por otro, la aportación que a partir de dicho análisis desarrolla esta escuela.

Al construir la historia conceptual de la seguridad, Ole Waever ha destacado que la seguridad ha delineado conceptos y políticas contemporáneas cuya interpretación es el resultado de la evolución histórica y cambiante del contexto. Antes del siglo XX la seguridad no era un concepto fundamental para el pensamiento internacional; con el surgimiento de los Estados modernos paulatinamente este concepto fue cobrando un significado importante, hasta desarrollarse plenamente a partir del fin de la Primera Guerra Mundial y el inicio de la Segunda Guerra Mundial (Waever, 2009).

A través de la historia del siglo XX se observa una difusión mundial del concepto de seguridad nacional; gracias a que Estados Unidos lo establece como su concepto clave para delimitar su política exterior. En el contexto de la Segunda Guerra Mundial este concepto justificaba las medidas extremas con componentes militares y no militares, ante los desafíos radicales que representaba la rivalidad de dicho país con la Unión Soviética; durante este período los esfuerzos de la política exterior de Estados Unidos estaban volcados en combatir y erradicar al comunismo en el mundo.

Durante la Guerra Fría, el mundo bipolar no produjo cambios significativos en el pensamiento internacional sobre el concepto. En el período de la Posguerra Fría al desdibujarse el orden internacional, el concepto fue más que un producto de combinar la seguridad nacional con una seguridad transcontextual; es decir, una

seguridad que cambia a partir del contexto. A partir de entonces esta combinación se basa en considerar los riesgos y amenazas de fenómenos específicos, los cuales no se habían tratado antes, ni se les había asignado un nivel de importancia dentro de la agenda de seguridad de los países.

En la década de los ochenta se inician las discusiones en torno a la seguridad y las premisas básicas para explicar las transformaciones del concepto en relación al contexto histórico. Será después de la Guerra Fría cuando se desarrolle el prolífico debate y se adquiera mayor conciencia sobre las dinámicas de cambio estructural que se derivaron de la desaparición del escenario bipolar; es entonces cuando emerge el debate de la ampliación y la profundización del concepto, a partir de lo cual se plantea discutir la propia noción de seguridad.

El debate académico contemporáneo sobre la seguridad se caracteriza por su polémica y su profundización en busca de una redefinición del concepto. Dicho debate no es concluyente, la falta de claridad conceptual no ha permitido un consenso o doctrina que avale un nuevo concepto de seguridad. Nos enfrentamos a diversos problemas sobre la acepción tradicional de éste y a la variedad de interpretaciones del mismo.

En el ámbito político los Estados han ido redefiniendo la acepción de la seguridad nacional con una tendencia ampliacionista. Los ejemplos más representativos son Estados Unidos y la Unión Europea. Por su parte, las organizaciones internacionales han dictado una agenda internacional que incluye una diversidad de temas relacionados a la seguridad. En este punto podemos afirmar que durante el siglo pasado los temas de la agenda internacional de seguridad eran puestos sobre la mesa por los Estados-nación y se dictaba en relación a los intereses de éstos. En el siglo XXI la agenda ha sido impulsada por las organizaciones internacionales, las cuales han incluido una diversidad de temas asociados a la seguridad como: democracia, derechos humanos, medio ambiente, crimen organizado internacional, tan sólo por mencionar algunos temas los cuales en su mayoría tienen una connotación transnacional.

Al mismo tiempo se reconoce la existencia de otros actores más allá del Estado, sectores y niveles que surgen a partir de lo multidimensional y ampliación de la agenda de seguridad. Esto, por un lado, ha llevado a la necesaria reconceptualización de ésta basada en el individuo y no en el Estado; y, por otro lado, demanda la interpretación de la seguridad exterior e interior de las naciones.

Como ya se ha inferido, el concepto de seguridad tiene como rasgo característico su posición cambiante en relación al contexto en el que se desarrolla; es decir, lo que en el pasado se entendía como seguridad hoy día se entiende de forma cualitativamente distinta. Esta noción de cambio coincide con la idea de Garduño Valero (2004) al explicar que éste no es un concepto uniforme, por tal razón el autor analiza la epistemología y semántica de la seguridad; su investigación permite identificar los diferentes enfoques que abordan dicho concepto y las distintas escuelas que proponen un marco teórico explicativo para su investigación.

Con respecto al enfoque ampliacionista, el autor señala que la seguridad va más allá de lo militar, puesto que incluye distintos ámbitos desde el económico hasta el social, por lo que ésta abarca desde la seguridad pública o interior hasta la seguridad internacional. Como resultado tenemos un concepto ampliado en donde cualquier asunto que trastoque a la seguridad nacional pasará a formar parte de ésta. Finalmente, el enfoque constructivista define la seguridad nacional como un discurso político en el marco de una ideología con base en los valores históricos y culturales de un grupo. Dicho discurso se construye desde la esfera institucional del poder en donde su argumentación tiene como fin proteger sus intereses y procurar su defensa. El siguiente cuadro condensa las principales características que distinguen a un enfoque teórico de otro.

Cuadro 1. Enfoques teóricos referidos al debate sobre la seguridad.

INDICADORES	ENFOQUE				
	<i>Tradicional</i>		<i>Estructural</i>	<i>Ampliacionista</i>	
	<i>Clásico</i>			<i>Multidimensional</i>	<i>Crítico</i>
TEORIAS	Realismo	Idealismo	Neorealismo	Neoinstitucionalismo	Constructivismo social
AUTORES	Hans Morgenthau	Immanuel Kant	Kenneth Waltz	Robert Keohane	Barry Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde.
ACTORES	Estado	Dos o más Estados	Estado	Estados, instituciones y actores no estatales	Estado, instituciones e individuos
AMBITOS DE ACCION	Militar	Político	Militar y político	Militar, económico, político y social	Político social y cultural
MEDIDAS DE ACCION	Defensa	Transformación del sistema internacional	Estrategias de disuasión a través del aparato militar	Estrategias de política interior y exterior.	Discurso ideológico desde la esfera institucional

* Elaboración propia.

La explicación anterior es necesaria para poder identificar desde qué enfoque podemos entender la seguridad como la definen Estados Unidos y México. Con base en este panorama teórico es posible identificar que nuestra investigación se ubica en el enfoque ampliacionista crítico.

Como ya se mencionó anteriormente, desde la década de los noventa, lo anterior ha sido estudiado y desarrollado por Barry Buzan y Ole Waever de la Escuela de Copenhague de Estudios Críticos de Seguridad. El análisis de Buzan y Waever (1998) es enfático al señalar que el concepto de seguridad ha saturado el lenguaje político y contemporáneo. Lo que se propone analizar son las respuestas a las interrogantes como: ¿Qué se entiende hoy por seguridad?, ¿Cuál es el objeto de ésta?, ¿Quién define la seguridad?, ¿Cuáles son las condiciones de seguridad?, ¿Cuáles son los asuntos que afectan a la seguridad?, ¿Cómo se definen los parámetros para caracterizarlos?

Al resolver estas interrogantes, lo que se observa es la existencia de un actor preponderante que afirma que un determinado fenómeno atenta con amenazar la existencia del Estado, gobierno, territorio o población, lo cual es urgente y peligroso por atender por lo que se demanda el empleo de acciones extraordinarias que justifican las estrategias y otras medidas ejercidas directa o indirectamente por el actor y, más allá de esto, justifica la violencia. La ejecución de dichas estrategias se realiza con el consentimiento de una audiencia que aprueba su actuar. De esta forma, la seguridad se convierte en una política preeminente y logra un estatus de urgencia y precedencia. Es a este proceso al que dichos teóricos han llamado como "securitización" o "seguritización". A través de la concepción discursiva de la seguridad es posible realizar este análisis. Esta corriente social constructivista de carácter político y crítico define esta propuesta de análisis como descriptiva, eludiendo cualquier dimensión normativa, convirtiéndose así en la herramienta principal de los Estudios Críticos de Seguridad.

Esta perspectiva teórica nos lleva a una posición singular frente al fenómeno, por un lado el concepto se expande pero a su vez se limita propiamente por el reconocimiento de las amenazas y riesgos que representa. En este sentido el proceso no es ambiguo; al contrario, es concreto. Son fácilmente observables las estrategias y medidas excepcionales, dotadas, en principio, de extrema prioridad y de diferentes recursos de toda índole que se emplean para contener las amenazas y los riesgos.

Un factor importante entorno al concepto de seguridad es el riesgo. Waever explica que los peligros se vuelven riesgos y que éstos son interpretados como consecuencia de los actos individuales y no cómo fuerzas externas al individuo.

En este sentido, González Vidaurri explica que la seguridad no implica la ausencia de riesgo, sino el movimiento de éste en niveles más altos y complejos, por lo que la seguridad es una estrategia para ocultar el riesgo. Para González Vidaurri el riesgo es una condición estructural que manifiesta el carácter de la contingencia de los hechos sociales y señala que a diferencia del peligro, éste significa la

inevitabilidad de los eventos. Por esta razón, la seguridad no erradica el riesgo, éste permanecerá latente pues al intentar atender un riesgo tendrán lugar otros riesgos y peligros (González Vidaurri, 2007). Con base en lo anterior podemos afirmar que la securitización contribuye a la preeminencia de los riesgos. Lo cual nos lleva a la necesidad de regresar al ámbito de su competencia dichos asuntos.

El enfoque multidimensional sobre la seguridad permite reconocer las diferentes dimensiones de fenómenos que no se habían considerado prioritarios y, por lo tanto, no se habían integrado a las estrategias de seguridad de los países. Sin embargo, dicho enfoque no ayuda a comprender el por qué, sólo precisan que existen múltiples dimensiones y se limitan a ello. El enfoque ampliacionista crítico pone sobre la mesa intentar responder el qué, por qué, cómo y para qué de los fenómenos y amenazas que se han integrado a las agendas de seguridad de los países. Si bien ninguna de las dos aproximaciones ofrece un nuevo concepto de seguridad, la teoría de la securitización plantea una serie de indicadores para idear una definición de tal concepto en función de los elementos que constituyen la herramienta teórica propuesta.

En síntesis, a lo largo de esta exposición se ha destacado la importancia de la historia conceptual de la seguridad para entender el concepto en un espacio y tiempo determinado. La propuesta teórica no ofrece propiamente un significado de seguridad, lo que ofrece es una herramienta para develar su significado.

¿Cómo explicar la seguridad de la región fronteriza México-Estados Unidos durante el período de 2001-2015 a partir de la teoría que plantea la Escuela de Copenhague?

La seguridad fronteriza constituye un factor fundamental en la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Esta es producto de un proceso de securitización en donde asuntos como el terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas y migración justifican su existencia. Dichos temas han matizado la concepción binacional sobre la seguridad de la región fronteriza México - Estados Unidos en un nivel militar y político. Esta situación ha dado lugar a la vulnerabilidad de la

seguridad de los individuos que conforman la comunidad fronteriza de la región, lo cual es visible a partir del incremento de la inseguridad en el período que va de 2001 a 2015. En este sentido, la seguridad fronteriza como instrumento de la seguridad nacional ha beneficiado a los Estados, pero no de igual forma a los individuos. La seguridad de la región fronteriza México – Estados Unidos precisa de una consensuada redefinición y revaloración en el plano: político, militar, económico y social.

El primer problema al que nos enfrentamos al analizar conceptualmente la seguridad de la frontera México – Estados Unidos es que, al remitirnos a la noción sobre la frontera, ambos países plantean diferencias prácticas importantes que impiden acciones en concordancia con una definición consensuada por ambos. En primer lugar, debemos poner sobre la mesa que para Estados Unidos la frontera está abierta al comercio e inversión, pero no para el flujo de individuos, en contraste, la frontera mexicana es completa y absolutamente abierta. Estas nociones sobre la frontera serán detallados más adelante, lo importante de ésta explicación reside en reconocer los desencuentros principales que configuran el problema sobre la definición de la seguridad de la frontera.

Podemos decir que la definición de la seguridad de la frontera ha sido delineada por Estados Unidos en términos operativos, lo que esto significa es que algunos fenómenos fronterizos se han suscrito al ámbito de la seguridad nacional cuya estrategia remite a la seguridad fronteriza, a menudo sin distinción, ni definición concreta los académicos y políticos se refieren a ella convirtiéndola en sinónimo de seguridad en sus múltiples dimensiones: seguridad nacional, seguridad pública, seguridad humana o ciudadana. Si bien dichas dimensiones guardan una relación con la seguridad fronteriza, en realidad esta se define a partir del aseguramiento militar y la implementación de alta tecnología con el fin de vigilar y controlar la frontera para protegerla de amenazas latentes como las drogas, la migración indocumentada y el terrorismo. La seguridad fronteriza responde al cómo asegurar la frontera de amenazas internas y externas, su objetivo es contenerlas en la línea

fronteriza; sin importar que más tarde los fenómenos se conviertan en riesgos latentes para las comunidades fronterizas.

1.3. Cooperación transfronteriza.

La cooperación guarda una evolución histórica conceptual que no puede ser entendida sin la comprensión del desarrollo de la historia mundial. Las etapas de la cooperación han llevado a un replanteamiento teórico para explicar el devenir de ésta cuando la posibilidad que impera en el escenario internacional es su ausencia.

En un mundo en donde predomina el conflicto, la idea de la cooperación parece inocente; sin embargo, más allá de la génesis histórica del concepto, ésta se basa en una condición inherente al hombre. Bertrand Russell señala que "... en todos los animales sociales, incluyendo al hombre, la cooperación y la unidad de un grupo se fundan, en cierto modo, en el instinto." (Russell, 1949:10). Mucho antes, en el siglo XVII Tomas Hobbes afirmaba que el estado natural del hombre estaba dominado por individuos egoístas lo cual impedía la cooperación, ante tal estado de caos era necesaria la intervención de una autoridad central; fue así como este pensamiento dominó las relaciones entre la autoridad y el individuo, de esta forma se ignoró la preeminencia del instinto sobre el egoísmo. En el pensamiento realista, el egoísmo lleva a un estado de conflicto, en contraposición el pensamiento idealista rechazaba la idea de la naturaleza conflictiva de las relaciones entre los individuos y los Estados (Jiménez González, 2003).

Las ideas realistas e idealistas fueron evolucionando a tal grado que las nuevas corrientes teóricas del realismo reconocían la posibilidad de cierto nivel de cooperación en condiciones específicas, mientras que las corrientes teóricas derivadas del idealismo buscaban en los actores de las relaciones internacionales la institucionalización de ésta. La conveniencia de la guerra y la paz para una u otra corriente enriqueció la visión sobre las condiciones, elementos y propósitos que dan lugar a la cooperación.

Russell señala que "... instintivamente dividimos la humanidad en amigos y enemigos: los amigos, respecto a quiénes tenemos una ética de cooperación; los enemigos, respecto a quienes tenemos una ética de competencia." (Russell, 1949:17). De acuerdo con Axelrod (1996) la cooperación es posible en un mundo de enemigos, bajo dos condiciones clave: 1) los actores deben tener intereses mutuos y beneficios potenciales de su cooperación; 2) que las variaciones en el grado de institucionalización ejerzan efectos sustanciales en el comportamiento de los Estados. Debemos subrayar que para Axelrod la interacción entre grupos de individuos permite la cooperación con base en la reciprocidad. Con esta premisa podemos identificar la esencia de la cooperación transfronteriza.

La cooperación bilateral y transfronteriza guardan una diferencia importante, aunque parezca obvio, es necesario acotarla. Más allá del nivel en el que se desarrollan ambas cooperaciones, lo que las distingue es el espacio geográfico en el que tienen lugar. En el caso de la cooperación transfronteriza nos referimos al espacio fronterizo en su totalidad; es decir, debemos identificar e incluir en ese espacio a los individuos y grupos de individuos que en éste se encuentran y considerar sus múltiples y simultáneas interacciones.

En este sentido Nahuel Oddone y José Luis Rhi Sausi señalan que es ahí "... donde se condensan las relaciones entre poblaciones locales y el accionar entre los diferentes niveles del Estado." (Oddone y Rhi Sausi, 2013:300). Y en dónde las competencias son compartidas entre los gobiernos nacionales y subnacionales. Los autores argumentan que esta colaboración entre unidades subnacionales permite la participación y acción conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio en ambos lados de la frontera. Se puede decir que las unidades subnacionales utilizan como herramienta esta cooperación para la búsqueda de soluciones a sus necesidades locales.

Bajo esta perspectiva, el acercamiento entre actores locales de uno u otro lado de las fronteras ha sido poco estudiado, por lo tanto la cooperación transfronteriza en casos específicos carece de profundidad; sin embargo, no deja de describir una realidad concreta. Al estudio de esta colaboración se suma el análisis del proceso

de descentralización que la cooperación transfronteriza trae consigo, el estudio sobre los niveles de institucionalización de esta colaboración y el análisis de la gobernanza en esta materia.

José Luis Ayala Cordero (2014) nos habla de una cooperación descentralizada de los gobiernos subnacionales cuyas acciones se enfocan en áreas concretas de las relaciones internacionales, en general en ámbitos socioeconómicos y culturales, sin adentrarse en ámbitos que son exclusivos de la acción del Estado. Ayala Cordero señala que los gobiernos subnacionales han adquirido cierta capacidad política, jurídica, económica y comercial para establecer relaciones internacionales con otros actores cuyo interés es la cooperación. Los argumentos que destacamos del autor, nos ayudan a identificar ciertos aspectos de la descentralización a partir de las relaciones internacionales de los actores subnacionales; sin embargo, no nos ayuda a comprender el alcance de la descentralización a partir de la cooperación entre actores subnacionales en sus relaciones transfronterizas.

Hablar de la descentralización de las entidades locales en México desde la perspectiva de la administración pública, en ocasiones es alarmante, pues se piensa en la descentralización en un sentido desfavorable pues se considera que gracias a ésta las entidades locales crearán un orden jurisdiccional distinto que saldrá del control central. En el caso de la región fronteriza México – Estados Unidos, la cooperación transfronteriza de los actores subnacionales no busca un poder, sino el ejercicio de su autonomía para resolver problemas que desde el centro están siendo ignorados, como señala Robert Pastor "... no se trata de una entidad a punto de declarar su independencia." (Pastor, 1989:349). Considerando que la cooperación transfronteriza lleva implícito el acercamiento entre las entidades fronterizas, Pastor afirma que mientras Washington ignore los problemas fronterizos planteados por los habitantes de la región y la Ciudad de México mantenga un control firme sobre la política fronteriza, los dos lados de la frontera se acercarán más a la vez que se apartarán de las capitales de sus respectivos países.

Sobre la relación entre cooperación y gobernanza transfronteriza, Oddone y Rhi Sausi señalan que:

“En este marco todo parecería indicar que la conformación de redes participativas generan una suerte de gobernanza reticular favorecedora a la innovación democrática sobre la base de la descentralización, la subsidiariedad y la autonomía municipal en beneficio de la activación del capital social local.” (Oddone, Rhi Sausi, 2013:301).

En este sentido, más que hablar de una gobernanza transfronteriza, Héctor Antonio Padilla nos habla de la gobernabilidad en regiones fronterizas, señala que la gobernabilidad de la frontera no consiste en que dos Estados estén de un lado y otro de la línea divisoria internacional, ésta reside precisamente en que las prioridades de las capitales no acomodan las prioridades regionales (Padilla, 2004).

Al inicio de esta exposición señalamos la diferencia entre la cooperación bilateral y la cooperación transfronteriza. Llegados a este punto es importante destacar que ambas pueden motivarse; es decir, que la cooperación bilateral fomente la cooperación transfronteriza y a la inversa, esto se ve reflejado en la aplicación de leyes que tengan efectos en el nivel binacional o fronterizo. Esto último nos lleva a pensar en la institucionalización de la cooperación transfronteriza, la cual en el caso de México – Estados Unidos nos remite a un estado de informalidad más que de formalidad.

1.4. Consideraciones conceptuales sobre lo fronterizo.

El presente marco conceptual surge de la importancia del espacio sobre el cual se desarrolla esta investigación: la región fronteriza México – Estados Unidos; y por la necesidad de precisar a qué nos referimos cuando estudiamos “lo fronterizo”; es decir, la cualidad que se le adjudican a los procesos sociales que tienen lugar en la frontera. Resulta inconveniente definir todo aquello referido a lo fronterizo sin antes definir qué es la frontera.

De acuerdo con Robert A. Pastor, no existe un consenso sobre lo que es la frontera “...más allá de la definición simple de un límite entre dos naciones soberanas.” (Pastor, 1989:348). Para comprender esta falta de acuerdo es importante analizar el desarrollo histórico del concepto. Lawrence Douglas Taylor señala que “...la idea de la frontera siempre ha existido entre grupos de personas...” (Douglas Taylor, 1996:29). El autor subraya que durante mucho tiempo los términos de frontera y límite fueron empleados para referirse a una misma cosa cuando en realidad representan conceptos diferentes. Explica que en la antigüedad el término frontera designaba un área que formaba parte de una totalidad, específicamente la que estaba delante de la región anterior de un país, mientras que el término límite se refería a un camino que corría paralelamente a una línea de propiedad. En tiempos más recientes, este término se refiere a una línea que separa a dos territorios sujetos a soberanías diferentes. Por su parte, la frontera se refiere a una región o zona más que a una línea, la cual tiene cierto grado de profundidad.

Douglas Taylor (1996) explica las características esenciales de ambos conceptos. Para el caso del límite, al autor argumenta que en la naturaleza no existe un límite territorial, éste debe su existencia al hombre, al diplomático o al que toma las decisiones políticas, éste puede surgir como resultado de acuerdos políticos, está orientado al interior de un país, es creado y mantenido por la voluntad del gobierno central representando la línea exterior del control efectivo ejercido por éste, es regulado por las leyes nacionales e internacionales que le dan un carácter

impersonal. Finalmente el límite actúa como una fuerza y evita que los enemigos penetren al territorio nacional.

Estas precisiones se ven reflejadas en la definición que los países establecen como límite territorial; empero, lo emplean como frontera. Tal es el caso de las disposiciones legales vigentes de los distintos marcos jurídicos de México. Del mismo modo, la administración de los fenómenos fronterizos a través de acuerdos binacionales se establecen definiciones sobre los límites y extensiones territoriales entre México y Estados Unidos. De acuerdo con Ávila y Turián (2002), el cuadro 2 presenta algunas definiciones de frontera con su respectiva disposición legal vigente de acuerdo con los criterios de los distintos marcos jurídicos de México y algunos acuerdos binacionales.

Cuadro 2. El concepto de frontera en la disposición legal vigente de México y Estados Unidos.

Disposición legal vigente	Concepto
Constitución Política de México. Artículo 27, fracción primera.	Faja de 100 kilómetros a lo largo de ambas fronteras de México.
Aduanas México.	Franja fronteriza: extensión territorial comprendida entre una línea fronteriza y otra imaginaria, trazada paralelamente a una distancia de 20 kilómetros.
Código de Aduanas México.	Zonas fronterizas: zonas comprendidas en la faja de 20 kilómetros, paralela a la línea divisoria. Zona de vigilancia fronteriza: territorio comprendido entre el límite y una línea paralela a ésta ubicada a 200 kilómetros de distancia
Convenio para la Protección y el Mejoramiento del Medio Ambiente en la Región Fronteriza entre Estados Unidos y México. (Convenio de La Paz, 1983).	Área que se extiende 100 kilómetros hacia el norte y 100 kilómetros hacia el sur de la frontera norte entre México y Estados Unidos.

*Elaboración propia.

Para el caso de la frontera, Douglas Taylor explica que ésta implica algo más complejo, es producto de una evolución histórica y se enfoca hacia las áreas distantes más allá del límite territorial, reflejando las condiciones peculiares en las cuales fue creada. Es una zona de transición entre el núcleo de un país y el territorio de otro. La frontera constituye un factor de integración e interacción entre pueblos distintos, representa una zona o ambiente de transición y cambio en medio de la cual se encuentra el límite o la línea divisoria entre dos países, al

mismo tiempo las fronteras cumplen una función dual de ser barreras divisorias y permeables para bloquear y controlar el movimiento a través de los límites. Con base en estas características el autor argumenta que la frontera es un fenómeno social.

En la actualidad, la frontera representa un punto de encuentro entre dos fuerzas o grupos de personas, argumenta que la interpretación del concepto de frontera debe implicar tomar en cuenta los factores de las relaciones humanas, el comportamiento entre los grupos y los contactos simultáneos de cualquier tipo entre ellos. En este sentido, Jorge Bustamante señala que "... la frontera es un sitio donde tienen lugar diversos procesos de interacción de individuos e instituciones cuyo ámbito rebasa la frontera."(Bustamante, 1979:472). Dichas interacciones fronterizas tienen una autonomía relativa, es decir, se manifiestan y desarrollan con una dinámica propia que comprende o produce efectos en ambos lados de la frontera. Pastor, nos acerca a un sentido más amplio sobre la autonomía relativa que señala Bustamante, con un sentido crítico argumentando que "... las fronteras se alían y a veces conspiran para protegerse mutuamente contra los dictados arbitrarios de las capitales. [...] Quienes viven en la frontera siempre han hallado modos de ignorar, atenuar o darle la vuelta a las exigencias de sus gobiernos centrales." (Pastor, 1989:347). Douglas Taylor ya anticipaba esta característica de las interacciones fronterizas al señalar que "... los habitantes de las regiones fronterizas no se sienten atraídos hacia el centro ni circunscritos por los límites territoriales de su autoridad. A menudo, desarrollan sus propios intereses que no siempre armonizan con los del gobierno central." (Douglas Taylor, 1996:33).

Al referirnos a los fronterizos nos estamos refiriendo a los habitantes de la región fronteriza, en este sentido los autores anglosajones utilizan el término *borderlanders*. Remontándonos a la historia de la expansión hacia el oeste de Estados Unidos, los hombres de la frontera eran denominados como *frontiers*, el término tiene su origen en la idea de *frontier*. Adams (1979) explica que la palabra referida guarda dos significados: por un lado, es la línea de desplazamiento

extremo de los asentamientos blancos y, por el otro lado, es una zona de transición entre la región despoblada o la tierra de los indios y la zona desarrollada del país.

Retomando la idea de los fronterizos; es decir, los habitantes fronterizos, tienen una noción diferente sobre la frontera en contraste con el significado de ésta para las entidades gobernantes; es decir, los gobiernos nacionales. Para los primeros, la frontera es un concepto abierto que pretende originar concordia y cooperación; mientras que para los segundos, dicho concepto es cerrado y origina conflicto y restricción. Padilla (2004) señala que lo anterior da como resultado una línea divisoria legalmente dura pero humanamente blanda. En este sentido las fronteras unen, conectan y alían a los residentes fronterizos, en tanto que la visión de los gobiernos centrales sobre la frontera los lleva a alejarlos aún más de la realidad fronteriza. Es en este punto donde los gobiernos centrales dotan de carácter impersonal por igual al límite territorial y a la frontera entre dos territorios nacionales con soberanías distintas.

La región fronteriza representa el espacio donde se llevan a cabo las interacciones fronterizas dando lugar a intercambios y conexiones económicas, sociales y culturales entre dos naciones. Gasca Zamora (2002) señala que el límite de la región fronteriza depende del alcance de dichas interacciones. En este sentido, Ávila y Turián (2002) explican que, a partir de la dimensión, el tipo de interacción fronteriza y su intensidad, es posible establecer una delimitación del espacio geográfico de la región fronteriza.

Con base en las precisiones que se han expuesto a lo largo de este marco conceptual, nos acercamos al carácter diferenciado que adquiere la política al hablar de frontera. Padilla (2004) define a la política como la actividad social que se despliega en el marco de las instituciones de gobierno, partidos y demás organismos intermedios que están relacionados a través de asuntos públicos y que en general contribuyen a la construcción y sostenimiento de un determinado orden político. Partiendo de la acotación anterior sobre lo que entendemos por política, podemos señalar tres niveles en los que se desarrolla la política

fronteriza, estos son: el ámbito geográfico, jurisdiccional de los asuntos fronterizos y de los actores e instituciones. Existen dos tipos de variables que permiten su desarrollo, por un lado se encuentran las locales; es decir, aquellas que se encuentran dentro de los límites de los municipios, y por otro lado, se encuentran las extra locales, lo cual se refiere a lo externo al territorio municipal. Los actores que participan en la política fronteriza son los representantes de los gobiernos estatales, federales o extranjeros. Esta política puede operar a escala nacional, regional e internacional.

La política fronteriza puede surgir de una relación formal o informal. La primera se refiere a las relaciones bilaterales y la segunda a las relaciones que ocasionalmente ocurren entre gobiernos locales de ambos lados de la frontera, las cuales dependen de la voluntad de éstos y de los contactos. La diferencia de las políticas que surgen de una relación formal e informal es que esta última, se caracteriza por su imposibilidad de llegar a un acuerdo con aprobación previa de las leyes constitucionales.

En este sentido, el papel de los actores locales fronterizos es importante pues éstos suelen relacionarse en torno de asuntos comunes que, por lo regular, no son considerados problemáticos y hacen factible la cooperación al margen del marco jurídico vigente (Padilla,2004). Lo anterior da como resultado una agenda definida por los actores locales. En este caso los gobiernos locales fronterizos entran en la definición de actores locales, éstos establecen vínculos que se llevan a cabo a través de reuniones informales y de contactos personales.

A la luz de este panorama, un ejemplo que ilustra claramente este juego político informal es lo que relata Argomedo Casas sobre las comunicaciones y acuerdos entre los gobiernos locales fronterizos de México y Estados Unidos; el autor señala que un "... gran número de funcionarios gubernamentales y empresarios consultan primero y casi en exclusiva a las autoridades de Estados Unidos para manejar los intereses y acciones en las ciudades fronterizas mexicanas." (Argomedo Casas, 1994: 153).

Puede parecer obvia la distinción entre una política hacia la frontera y una política transfronteriza; sin embargo, los puntos que las distinguen son importantes. En el caso de la primera, la frontera asume el rol de destinataria, pues en ella tienen efecto las decisiones extra locales y con frecuencia en dichas decisiones intervienen factores ajenos a ésta. Las políticas hacia la frontera, son una extensión de la política interna dictada desde el centro del país y de la política internacional; es decir, son las responsables de lo que ocurre en la frontera. En el caso de la política transfronteriza, la frontera asume el rol de variable condicionando las características de dicha política, ésta surge de la interacción entre gobiernos locales fronterizos y organizaciones de base comunitaria ubicadas en ambos lados de la frontera. Un ejemplo de lo anteriormente mencionado son los casos de las ciudades fronterizas de Ciudad Juárez y El Paso Texas, que en 1994 presentaban dificultades para trabajar conjuntamente en la solución de problemas comunes derivados de la expansión interestatal hacia Sunland Park y Las Cruces Nuevo México. Dichas ciudades se enfrentaban a las incongruencias de los sistemas políticos y administrativos nacionales de ambos países, quedándose sin resolver muchos problemas operativos, pues no se incluyó una realidad local en las propuestas para resolverlos (Argomedo Casas, 1994). Podemos advertir que las políticas hacia la frontera no responden a las necesidades y realidades locales; por lo que se hace necesaria la política transfronteriza que dicta una incuestionable colaboración, cooperación y asociación transfronteriza.

Con base en las consideraciones teóricas que se han propuesto, el análisis de esta investigación no sólo expone nociones académicas sobre la frontera, sino lo que es igualmente importante, expone una noción de la realidad fronteriza.

1.5. Caracterización de la región fronteriza.

A continuación se expondrán los aspectos demográficos y socioeconómicos que caracterizan a la región fronteriza de México – Estados Unidos en el siglo XXI. Con base en el panorama general que se desarrollará, no sólo contaremos con una radiografía sobre el espacio geográfico en el que tiene lugar nuestro problema de investigación, al mismo tiempo coadyuvará a dimensionar la importancia estratégica de la región.

La configuración del espacio fronterizo es el resultado de un prolongado proceso histórico que deviene aproximadamente desde mediados del siglo XIX, cuando tiene lugar un proceso de reorganización geopolítica del territorio entre México y Estados Unidos que imprimió un sentido histórico, social y cultural a la franja fronteriza de ambas naciones; entre otras razones porque el territorio que hoy forma parte de la franja fronteriza del suroeste de Estados Unidos que alguna vez le perteneció a México. Posteriormente, hacia finales del siglo XIX se empezaron a gestar diferentes actividades que promovieron un poblamiento cualitativamente diferente al de los siglos precedentes, se intensificaron los procesos de transformación de la naturaleza y el tejido de diversos hilos que han permitido la articulación de la franja fronteriza de ambas naciones.

Algunos aspectos históricos sobre el devenir de la región fronteriza permiten identificar el termómetro de la relación bilateral México – Estados Unidos a partir de los desafíos a los que ambos países se han enfrentado a lo largo de los años.

En el siglo XIX la relación México-Estados Unidos osciló entre la tensión y el conflicto, la delimitación de las fronteras nacionales constituyó como la principal causa de sus problemas. La anexión de Texas a Estados Unidos, la Guerra de 1847 y la ampliación de la frontera estadounidense a costa de territorio mexicano marcaron la memoria colectiva de un enemigo eminente para México. Esta memoria reciente fue el factor que dio lugar al clima de tensión en la relación bilateral durante este periodo. Como bien recordaremos, en febrero de 1848 se firmó el Tratado de Paz, Amistad y Límites de Guadalupe-Hidalgo que puso fin a la guerra entre ambos países. Como resultado México perdió los estados de: Alta

California, Nuevo México y la parte norte de los estados de Tamaulipas, Coahuila y Sonora; fue así como el territorio quedó reducido a menos de la mitad.¹

Posteriormente el cambio del afluente de los canales del Río Bravo llevó a nuevos escenarios de tensión. La localización de la frontera al oeste del Río Bravo arriba de El Paso del Norte derivó en un problema mayor sobre los límites fronterizos. La presencia de pobladores dentro de los territorios en disputa hacía particularmente difícil alcanzar resoluciones sobre la frontera entre Chihuahua y Nuevo México. En 1853 se firmó Tratado de la Mesilla o Gadsden, perdiendo otra franja del territorio mexicano. El siguiente mapa muestra la configuración del territorio mexicano debido a los cambios que sufrió la demarcación internacional.

Mapa. 1. Configuración territorial de México hasta 1853.²



Con la firma de dicho tratado quedaron aspectos sin resolver, al mismo tiempo esto creó numerosas disputas fronterizas centradas en mantener la integridad de los límites establecidos en un ambiente fronterizo de anarquía e inestabilidad. La inadecuada e imprecisa delimitación de la frontera de México – Estados Unidos

¹ Con base en una exhaustiva revisión se alcanzó una importante aproximación histórica sobre los aspectos históricos señalados. Para mayor referencia consúltese las fuentes bibliográficas tales como: Astié-Burgos (1980), Ceballos-Ramírez (1994), Coerver y Hall (1990), De Los Ríos y Riguzzi (2012), Duarte Espinosa (2001), Hernández (2015) y Martínez (1994).

² Historia de México. Disponible en www.historiacultural.com Última fecha de consulta: noviembre, 2015.

dio lugar a los principales problemas de inseguridad fronteriza de la época: las incursiones de los indios, el filibusterismo, el abigeato y el contrabando. Los indios cometían toda clase de atropellos en contra de los residentes mexicanos y sus propiedades. Mientras las autoridades de ambos países se acusaban mutuamente sobre esta situación, los indios continuaban violentando la seguridad fronteriza.

La región fronteriza no contaba con las condiciones idóneas para mantener una economía estable, por lo tanto, el contrabando y el abigeato³ se convirtieron en las actividades más comunes entre los indios y residentes tanto estadounidenses como mexicanos. Estas actividades delictivas fueron la principal preocupación para ambos países, para la década de 1870 éstas se encontraban muy bien organizadas.

Es preciso reconocer que durante El Porfiriato, la relación bilateral giró en torno a los conflictos originados por la inadecuada delimitación fronteriza y la ausencia de vigilancia en la región, la frontera fue cada vez más un asunto de seguridad nacional para ambos países, de tal forma que el régimen contribuyó a pacificar la frontera y fomentó el desarrollo de una economía más fuerte; la relación bilateral México - Estados Unidos gozó de estabilidad sin precedentes, dicha estabilidad se prolongaría por más de 30 años.

El principal y verdadero problema de la frontera entre ambos países era la ausencia de un concepto auténtico de frontera entre las dos naciones; si bien, las actividades diplomáticas y militares habían avanzado en cuanto a la definición concreta de los límites, gran parte de ella constituía una unidad tanto geográfica, como cultural y económica, por lo que existía una creciente preocupación de ambos gobiernos respecto a la situación de inseguridad prevaleciente en la frontera. Posteriormente ambos países buscaron alternativas para señalar la franja limítrofe, frenar a los indios y bandoleros, así como reglamentar los movimientos de la corriente del Río Bravo (Coerver y Hall, 1990).

³ Entiéndase por abigeato el robo de ganado y por contrabando la entrada, salida, compra-venta de mercancía ilegal o prohibida por la ley del Estado.

Si bien en la década de 1890, el añejo problema de falta de legislación en la frontera y los ataques de los indios casi habían desaparecido, surgieron nuevas cuestiones relacionadas con el comercio y la inversión, derivadas de las condiciones que motivaron los movimientos revolucionarios en México.

García (2004) sostiene que gracias a la Revolución Mexicana surgió lo que él denomina como un régimen de seguridad fronteriza, el cual debemos entender como el cuerpo de patrullaje para la frontera, las estrategias y normas empleadas por parte de Estados Unidos, gracias a las cuales fue posible controlar los fenómenos hostiles que se generaron a lo largo de la frontera México – Estados Unidos. Las prioridades de seguridad, las configuraciones institucionales y las prácticas que duraron varias décadas, se establecieron para disuadir y controlar los escenarios presentes durante la revolución, antes de ello, la seguridad fronteriza consistía principalmente en esfuerzos desanimados para monitorear el contrabando o para delimitar físicamente a la frontera.

De los Ríos y Riguzzi (2012) apuntan que durante la primera década del siglo XX, el territorio fronterizo resintió los acontecimientos políticos mexicanos y se convirtió en espacio militarizado y en corredor de armas para las facciones revolucionarias, cuyas importaciones a México son casi constantes, tanto de forma legal como ilegal.

La Revolución Mexicana demandó la necesidad de una vigilancia más estricta en la frontera. Cuando terminó la revolución surgió el régimen de seguridad de esa zona en la que influyeron los grupos de interés de ambos países (comerciantes de armas) quienes establecían las reglas del juego (García, 2004). Los problemas se atenderían localmente a cargo de sus estructuras de poder; líderes políticos y administradores regionales o de los distritos. En aquel periodo, el tema sobre el cruce fronterizo se desarrolló en un entendimiento informal, pragmático y tolerante.

La Revolución Mexicana fue un aliciente importante para la creación de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, también conocida como *Border Patrol*. Originalmente la patrulla se encontraba bajo la tutela del Departamento del

Trabajo y posteriormente del Servicio de Inmigración, hubo una expansión de las oficinas de Aduanas y se implementaron controles migratorios rigurosos. La misión de estas unidades eran la contención y represión del contrabando y la inmigración china. De lado mexicano, el contrabando de armas provenientes de Estados Unidos se convirtió en una prioridad de seguridad fronteriza: se reforzaron prácticas, leyes aduanales y políticas regionales de la época.

A la luz de los referentes analizados sobre la formación y desarrollo de la Patrulla Fronteriza, podemos señalar dos aspectos principales de este contexto: la necesidad de una patrulla en la frontera sur estadounidense respondía al éxodo migratorio que experimentaba el país, lo cual constituía un interés nacional enmarcado en la política de seguridad nacional de Estados Unidos, de lado se dejó la atención de la inseguridad derivada de las incursiones de los indios y los filibusteros; dicho de otro modo, desde 1924 el tema constante de seguridad nacional para Estados Unidos es la migración. Los efectos de su aplicación en la región fronteriza trajo consigo la transformación de antiguos problemas de inseguridad a lo largo de la región, como el contrabando, ahora expresado a través del coyotaje, y en el caso específico de Texas, la violencia de Estado que ejercía la Patrulla Fronteriza paradójicamente dio origen a un clima de inseguridad.

Durante la década de 1920 hasta la década de 1940, la migración fue el aspecto nodal de la seguridad nacional para Estados Unidos en su frontera sur, en tanto que para México, la soberanía nacional constituía el eje central de lo que podemos interpretar fue la seguridad nacional. Estados Unidos ejercía una importante imposición sobre la migración a través de sus políticas, las cuales tenían un efecto para México y demandaban su acción. Contrario a lo que conocemos sobre los desencuentros en torno a las prioridades de seguridad de Estados Unidos frente a las de México, esta situación dio lugar a un clima de tensión y conflicto en el nivel binacional; sin embargo, en el nivel transfronterizo dio lugar a la cooperación y colaboración. La cooperación transfronteriza amplió las posibilidades de control migratorio "... al coordinar la deportación a través de la frontera, los agentes

estadunidenses y mexicanos vincularon las distintas jurisdicciones policiales de Estados Unidos y México." (Hernández, 2015: 246).

A través de la política de seguridad nacional de Estados Unidos, la región fronteriza no es sólo la ruta de migrantes indocumentados, también es el escenario de intercepción de drogas de Estados Unidos y el área de aplicación de la ley en donde la inseguridad prevalece. Durante la década de 1980 la aplicación de la ley en la frontera surgió como una prioridad nacional: se incrementaron los presupuestos, cambiaron las prioridades, se emplearon nuevas estrategias y tácticas, se desarrollaron nuevas relaciones entre el enorme sistema de seguridad y el público fronterizo y las élites locales se vieron forzadas a adaptarse, lo cual se ve manifestado en las innovaciones sobre las medidas de seguridad que ha creado e implementado dicho país.

El fundamento histórico sobre la configuración territorial de la región fronteriza se ha ido tejiendo con el devenir económico, social y cultural de este espacio geográfico. En la actualidad las comunidades transfronterizas se han transformado, en algunos aspectos han alcanzado niveles de desarrollo significativos frente a niveles de violencia sin precedentes, este contraste podrá ser comprendido a lo largo de nuestra investigación.

En este punto es de nuestro interés presentar algunos aspectos demográficos y socioeconómicos que caracterizan a la región fronteriza México-Estados Unidos. Día con día esta zona experimenta una compleja e intensa mezcla de relaciones transfronterizas de diversa índole entre personas y grupos locales, estatales, nacionales e internacionales motivados por intereses económicos, políticos, sociales y culturales.

Aunado al traslape de la política interna e internacional de ambas naciones en esta región, su administración se torna difícil. Para comprender su carácter único, dinámico e híbrido es preciso conocer los aspectos generales que permiten acercarnos a un panorama general de ésta.

Definir esta región fronteriza en términos geográficos no es un asunto fácil, no basta con referirnos a los 3,152 kilómetros de frontera terrestre entre México y Estados Unidos para ubicarla y definirla, pues existen diferentes configuraciones territoriales a las que se pueden recurrir para referirnos a dicha zona, todo depende de lo que queramos observar y analizar, lo cual ya hemos tratado en la primera parte de esta investigación.

Llegados a este punto, nuestro propósito es ubicar el espacio geográfico dónde tiene lugar nuestro problema de investigación, con ello buscamos no sólo precisar su ubicación, sino también conocer los aspectos generales que la caracterizan para observar, analizar y comprender el importante papel que desempeñan los gobiernos estatales y otros actores en las relaciones transfronterizas que involucran a México y Estados Unidos. Sabemos que con dicha referencia general se pueden analizar el rol que juegan los actores estatales y locales así como los del sector público y privado en la promoción del comercio, el turismo, la inversión, el intercambio educativo, las comunicaciones y la cooperación en torno a diferentes temas como la seguridad.

Como ya se ha mencionado la línea fronteriza tiene una longitud de 3.152 km la cual se extiende desde el Golfo de México al Océano Pacífico. De acuerdo con el Convenio de La Paz, firmado en 1983, la zona fronteriza está constituida por los territorios comprendidos dentro de las franjas de 100 km de ancho a cada lado del límite internacional.

En el mapa 2 se muestra la configuración territorial de la región fronteriza México - Estados Unidos, en él podemos identificar los territorios de ambos países que conforman esta región y las ciudades más importantes de los estados fronterizos debido a su dinamismo social y económico. La región fronteriza está compuesta por 6 estados y 94 municipios del norte de México y 4 estados y 48 condados del sur de Estados Unidos. Los territorios de México que la constituyen son 6, hablamos de los estados de: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; en lo que respecta a Estados Unidos, nos referimos a los 4 estados del sur de este país: California, Arizona, Nuevo México y Texas.

Mapa 2. Configuración territorial de la región fronteriza México – Estados Unidos.



*Elaboración propia.

La región fronteriza también está constituida por 25 condados del lado estadounidense y 39 municipios del lado mexicano; es decir, estos territorios son los que colindan con la demarcación internacional entre ambos países. La tabla 1 presenta los estados fronterizos mexicanos con sus respectivos municipios. Los municipios urbanos más grandes del lado mexicano son: Ciudad Juárez, Tijuana y Mexicali. Del lado estadounidense, la población está concentrada en seis condados: San Diego, Pima, Cameron, El Paso, Hidalgo y Webb.

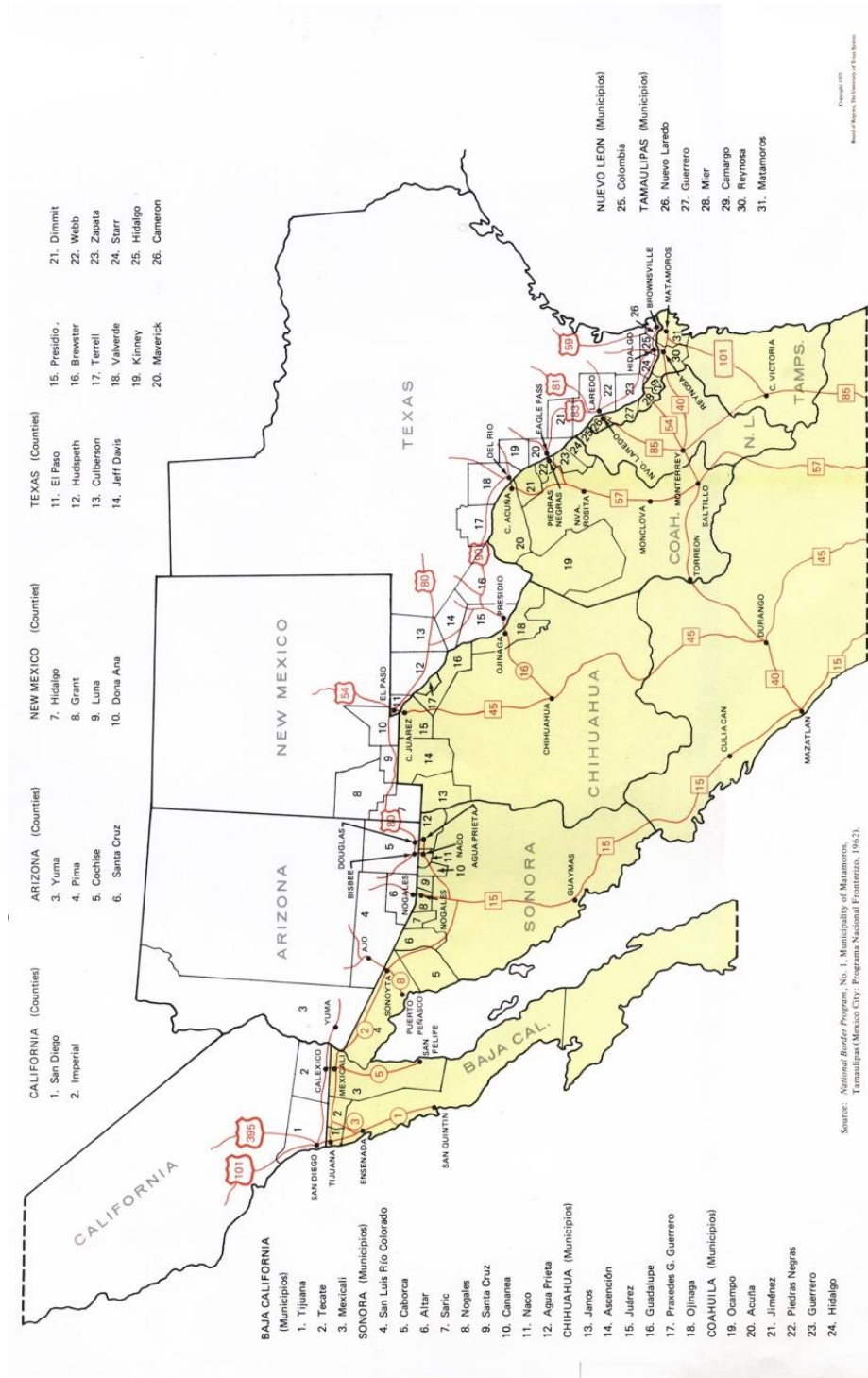
Tabla 1. Composición política de la región fronteriza mexicana.

ESTADOS FRONTERIZOS DE MÉXICO						
MUNICIPIOS FRONTERIZOS	<i>Baja California</i>	<i>Chihuahua</i>	<i>Coahuila</i>	<i>Nuevo León</i>	<i>Sonora</i>	<i>Tamaulipas</i>
	Tijuana	Janos	Ocampo	Anáhuac	San Luis Río Colorado	Nuevo Laredo
	Tecate	Ascensión	Acuña		Puerto Peñasco	Guerrero
	Mexicali	Juárez	Jiménez		General Plutarco Elías Calles	Mier
		Praxedio G. Guerrero	Nava		Caborca	Miguel Alemán
		Guadalupe	Guerrero		Altar	Camargo
		Ojinagua	Hidalgo		Sáric	Gustavo Díaz Ordaz
		Manuel Benvides			Nogales	Reynosa
					Santa Cruz	Río Bravo
					Naco	Valle Hermoso
				Agua Prieta	Matamoros	

*Elaboración propia con base en la información del INEGI.

Existen 25 puertos de entrada reconocidos por Estados Unidos, cada uno comprende uno o varios cruces fronterizos con diferentes modalidades: peatonal, vehicular, de carga y ferroviario, a través de los cuales transitan en promedio diario alrededor de un millón de personas y 13,300 camiones comerciales (Evans, 2012). En el mapa 3 se ilustran los distintos puertos de entrada a lo largo de la región fronteriza México – Estados Unidos.

Mapa 3. Puntos de entrada a lo largo de la región fronteriza México – Estados Unidos.⁴



Source: *National Border Program*, No. 1, Municipality of Matamoros, Tamaulipas (Mexico City: Programa Nacional Fronterizo, 1962).

⁴ Fuente: México – Estados Unidos: puentes y garitas internacionales. Disponible en www.skyscrapercity.com Fecha de consulta: febrero, 2016.

De forma general, a continuación presentaremos algunos indicadores básicos para conocer los aspectos demográficos y socioeconómicos que caracterizan a los estados fronterizos de Estados Unidos y México, la exposición se realiza de forma separada para cada uno de los países.

Cuadro 3. Aspectos demográficos y socioeconómicos de los estados fronterizos del sur de Estados Unidos.

INDICADORES	ESTADOS UNIDOS	CALIFORNIA	ARIZONA	NUEVO MÉXICO	TEXAS
ASPECTOS DEMOGRÁFICOS					
Población total	318,857,056	38,802,500	6,731,484	2,085,572	26,956,958
Población residente en los estados fronterizos con respecto al total nacional.	17%	3.30%	5.30%	1.30%	7.20%
Población hispana	17.40%	38.60%	30.50%	47.70%	38.60%
ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS					
Ingreso per cápita.	\$28,155	\$29,527	\$25,358	\$23,763	\$51,900
Media de ingresos por familia.	\$53,046	\$61,094	\$49,774	\$44,927	\$26,019
Población laboralmente activa	63.80%	63.70%	60.30%	60.20%	64.70%

*Fuente: Censo de Estados Unidos. <http://www.census.gov> Estimaciones de julio de 2014.
Fecha de consulta: noviembre, 2015.

El estado con mayor población es California, el total de la población residente en los estados fronterizos del sur de Estados Unidos representan el 17% de la población total de esta nación. La mayor concentración de población hispana la tiene Nuevo México con un 47.7%, al respecto podemos decir que, a nivel nacional, del total de la población el 17.4% es población de origen hispano. Sobre los aspectos socioeconómicos recogidos en el cuadro 3 es importante señalar que Texas cuenta con el mayor ingreso per cápita de todos los estados de la frontera sur estadounidense y en concordancia con ello es el que en suma cuenta con el mayor porcentaje de población laboralmente activa.

El cuadro 4 presenta los datos más generales en cuanto a población y economía se refiere sobre los estados fronterizos del norte de México. Con base en los datos presentados observamos que Nuevo León no sólo es la entidad con mayor población respecto al resto de los estados fronterizos mexicanos, de los 6,

también registra un mayor porcentaje de población económicamente activa con un 4.42%. Del mismo modo Nuevo León es el estado que más aporta al PIB nacional con una participación del 7.15% con respecto a la nacional; cabe señalar que en conjunto los estados fronterizos representan el 22.14% del PIB nacional.

Cuadro 4. Aspectos demográficos y socioeconómicos de los estados fronterizos del norte de México.

Estados de la República	POBLACION TOTAL		Población Económicamente Activa (PEA)		PIB (Todas las Actividades)	
	Total del Estado	% del Total nacional	Total del Estado	% del Total nacional	Total del Estado	% del Total nacional
Total del País	120,205,174	100%	52,108,400	100%	15,443,167	100.00%
Baja California	3,452,392	2.87%	1,571,047	3.01%	437,522	2.83%
Coahuila	2,938,910	2.44%	1,314,365	2.52%	514,432	3.33%
Chihuahua	3,687,366	3.07%	1,593,911	3.06%	437,709	2.83%
Nuevo León	5,040,970	4.19%	2,302,251	4.42%	1,103,489	7.15%
Sonora	2,907,774	2.42%	1,372,652	2.63%	467,853	3.03%
Tamaulipas	3,518,159	2.93%	1,537,566	2.95%	458,766	2.97%

*Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI. <http://www.inegi.org.mx/>
Estimaciones de diciembre de 2014. Fecha de consulta: noviembre, 2015.

Un aspecto que caracteriza a los estados fronterizos de ambas naciones es que, durante la última década, la región fronteriza ha experimentado un importante crecimiento de la población, esto llevó a que los municipios y condados fronterizos crecieran más rápido que sus respectivos estados y naciones (Lara-Valencia, 2014). En el cuadro 5 se presenta la población y su crecimiento por municipios, condados y estados fronterizos.

Cuadro 5. Población y crecimiento poblacional en la región fronteriza.

Región fronteriza México - Estados Unidos.	Población en 2010	Crecimiento promedio anual % 2000-2010	Años que tarda en duplicarse
Condados y municipios fronterizos			
México (Municipios)	7 304 901	2.24	31
Estados Unidos (Condados)	7 303 754	1.62	43
Total	14 608 655		
Estados fronterizos			
México	19 894 418	1.95	36
Estados Unidos	70 850 713	1.49	47
Total	90 745 131		
Países			
México	112 336 538	1.52	46
Estados Unidos	308 745 538	0.97	71

*Fuente: Informe del estado de la frontera. *Un análisis integral de la frontera México-Estados Unidos* (Lee y Wilson, 2014).

La población total de los condados fronterizos de Estados Unidos y los municipios mexicanos de la zona aumentó en un 19.2 por ciento. Desde la década de los años cincuenta del siglo XX se ha mantenido un rápido ritmo de crecimiento resultado de la migración neta hacia la región y de las tasas de crecimiento natural de la población (Lara-Valencia, 2014).

La región fronteriza también ha experimentado una rápida urbanización, las ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez o Mexicali que en los años sesenta eran consideradas ciudades fronterizas medianas, en los últimos años se han convertido en ciudades en expansión. La dinámica demográfica de las ciudades fronterizas se caracteriza por liderar el crecimiento de sus respectivas entidades federativas manteniendo un crecimiento superior al promedio nacional (Barraza, Burgués y Corrales, 2007).

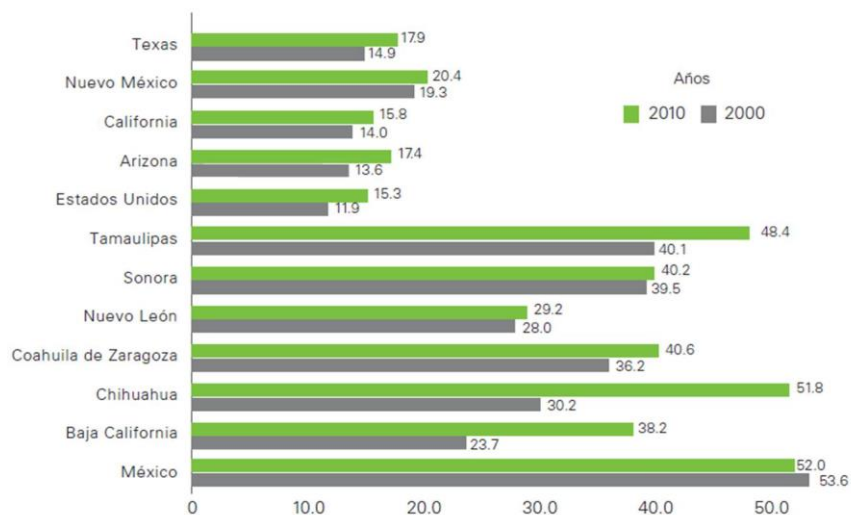
Con base en las proyecciones demográficas sobre el crecimiento de la población y la urbanización de los estados fronterizos se prevé un ritmo de crecimiento sostenido y el aumento de conglomerados urbanos a lo largo de la región. Ante este panorama se ha señalado que, debido a la vecindad fronteriza, la formación

de lugares densamente poblados tiene serias implicaciones para el bienestar de los residentes fronterizos. En este sentido, los efectos de esta presión demográfica dependerán de la estabilidad de las interacciones transfronterizas y la efectividad de los mecanismos de comunicación y colaboración existentes en la frontera.

Sobre los aspectos socioeconómicos más destacados, es preciso señalar que los estados fronterizos mexicanos presentan niveles de ingreso y empleo por encima de la media nacional; sin embargo, al revisar indicadores de salud y educación podemos observar niveles bajos lo cual es evidente en la baja calidad de vida, al no existir una correlación favorable para el bienestar social de los residentes fronterizos de México. En el caso de Estados Unidos, muchos condados fronterizos enfrentan niveles de pobreza y enfermedades que los posicionan entre los peores del país. La gráfica 1, da cuenta de los niveles de pobreza a los que se enfrentan las comunidades fronterizas.

Gráfica 1.

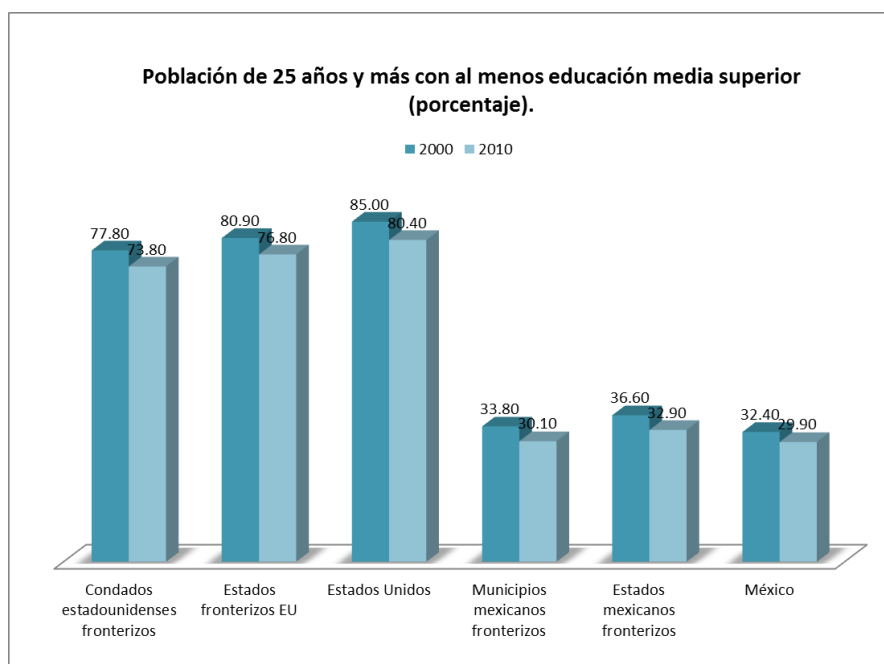
Población que vive por debajo de la línea de pobreza (%) en los estados fronterizos.



*Fuente: Informe del estado de la frontera. Un análisis integral de la frontera México-Estados Unidos (Lee y Wilson, 2014:

Con base en la gráfica 2, se puede afirmar que existen diferencias entre los condados y municipios fronterizos y los estados a los que pertenecen respectivamente. En general, los estados fronterizos registran mayores porcentajes de escolaridad en comparación con los condados y municipios fronterizos; debe acotarse que, para el caso de México, los estados tienen menos población con estudios de bachillerato que sus homólogos estadounidenses.

Gráfica 2.



* Fuente: Informe del estado de la frontera. Un análisis integral de la frontera México-Estados Unidos (Lee y Wilson, 2014: 50).

La llamada interdependencia económica que caracteriza la relación bilateral entre México y Estados Unidos se refleja en las relaciones transfronterizas de la región en ámbitos como el turismo y el comercio. Como ya se mencionó anteriormente, existen 25 puertos de entrada entre México y Estados Unidos, a continuación se enumeran los puertos de entrada: Tijuana-San Diego, Nogales-Nogales, Ciudad Juárez y El Paso, y Nuevo Laredo-Laredo.

El volumen de bienes y personas que cruzan cotidianamente la frontera y la infraestructura fronteriza de los diferentes puertos de entrada ocasiona una serie de cuellos de botella e ineficiencias que tienen un alto costo económico y un impacto negativo en la competitividad de las economías regionales, estatales y nacionales (Barraza, Burgués y Corrales, 2007).

Se estima que entre el año 2000 y 2010, un promedio de 231 millones de personas y 85 millones de automóviles y autobuses cruzaron hacia Estados Unidos desde México. Con la puesta en marcha del TLCAN el flujo comercial se incrementó de 71 000 millones de dólares en 1995 a 255 000 millones en 2010 (Lara-Valencia, 2014).

Esta referencia nos ayuda a comprender la organización de la región en corredores comerciales de norte a sur, esto ha facilitado el desarrollo económico y la competitividad en la región; empero, como ya lo han sustentado los datos, las condiciones de vida de los estados fronterizos de ambos países son diametralmente distintas.

Sin embargo, los intereses comunes abonan a la lista de factores favorables que sustentan una serie de prioridades que están estrechamente vinculadas: la necesidad de una planificación integral, la participación y organización de grupos de interés y hacer extensivos los casos de colaboración exitosos que se han implementado en ámbitos específicos a lo largo de toda la región fronteriza como en la educación, salud y medio ambiente. Ya se han visto materializadas estas demandas a través de diversas propuestas de actores estatales y locales, tales como el *Plan Indicativo para el desarrollo competitivo y sustentable de la región transfronteriza México-Estados Unidos*, un ejemplo de cooperación transfronteriza en materia económica principalmente.

Durante los últimos 25 años, la región fronteriza ha experimentado una rápida industrialización impulsada en gran medida por el TLCAN. En este ámbito se han observado impactos positivos para las economías de la región; sin embargo, como hemos visto, la combinación de factores como el estrés creado por el crecimiento de las comunidades fronterizas y la constante migración, sumando la serie de carencias relativas al financiamiento público para hacer frente a las necesidades de las entidades y aunados los problemas de inseguridad, salud, medio ambiente e infraestructura, han dado como resultado difíciles condiciones de vida.

En este sentido, la región fronteriza ha experimentado un mayor congestionamiento vial, escasez de agua, reducción en la calidad del aire, aumento en la generación y disposición de residuos peligrosos, deficiencias en la infraestructura del alcantarillado y en la contaminación de playas y vías de agua (Consejo de Relaciones Fronterizas California-México, 2014).

Capítulo 2. La seguridad fronteriza de México – Estados Unidos, durante el período de 2001-2015.

A continuación revisaremos los temas de la agenda que se plantearon a nivel binacional durante el periodo de 2001 a 2015, al margen de los asuntos entorno al tratado comercial. Retomaremos aquellos antecedentes que tuvieron lugar a finales de la década de los ochenta, sólo aquellos que nos permitan ubicarnos en el tiempo e identificar los factores que determinaron la agenda bilateral a lo largo de los años hasta enfocarnos en el período señalado.

2.1. Temas de la agenda bilateral.

En 1987 Miguel de la Madrid había declarado que la lucha en contra del narcotráfico y la drogadicción constituía una razón de Estado. Carlos Salinas de Gortari adoptó la misma postura al tomar el poder en 1988; al inicio de su mandato se propuso crear una nueva área en la Procuraduría General de la República para su dedicación exclusiva sobre asuntos del narcotráfico, bajo este argumento surgió la Subprocuraduría de Investigación y Lucha contra el Narcotráfico.

El 20 de diciembre de 1988, la comunidad internacional liderada por Estados Unidos suscribieron la "Convención de Viena contra el Tráfico Ilícito de Estupefaciente y Sustancias Psicotrópicas." La Convención definió una estrategia general a nivel internacional para enfrentar el narcotráfico considerado como un delito de carácter transnacional. Este suceso comprometió a los países a asumir diversas tareas para combatir al narcotráfico a través de acciones internas y de cooperación internacional.

Durante la década de los años 90, el problema del narcotráfico en México se desarrolló con tales características que produjo efectos que le confirieron un carácter cualitativamente diferente, por su magnitud y relaciones con los círculos de poder político y económico, se transformó en un problema de seguridad nacional (Peñaloza, 2003).

La evolución ascendente de la inseguridad pública respondió a la conjunción de varios factores que, a principios de la década de los noventa, generaron un ambiente propicio para el crecimiento de la actividad delincinencial. Estos factores son de índole diversa y no son nuevos, sin embargo, cobran mayor relevancia durante la mitad del gobierno de Carlos Salinas. Durante este período empieza a gestarse la participación en el crimen organizado de políticos, policías y militares motivados por las grandes sumas de dinero provenientes de las ganancias del narcotráfico, del lavado de dinero, del robo y venta de automóviles, secuestros y otras actividades ilícitas. Esto dio como resultado un Estado de corrupción e impunidad. Pese a la imposición del combate al narcotráfico de manera militar y punitiva las acciones fueron insuficientes, el gobierno de Salinas de Gortari dejó de responder a las necesidades de la sociedad en lo que respecta a la seguridad.

Durante la administración de Ernesto Zedillo se llevaron a cabo reuniones bilaterales entre México y Estados Unidos entre los jefes de Estado y reuniones a nivel ministerial. En 1996 se creó el Grupo de Contacto de Alto Nivel de México y Estados Unidos, este Grupo es el encargado de analizar las amenazas del crimen organizado contra la seguridad y la gobernabilidad democrática y de diseñar tácticas contra la delincuencia, para lo cual se requiere la participación de funcionarios de inteligencia, militares y policías e instituciones financieras (Bailey y Godson, 2000).

A finales de los noventa, el narcotráfico dio lugar a organizaciones criminales fuertes que dominaban el tránsito de droga en México cuyo destino final era Estados Unidos. En aquella época las organizaciones criminales competían por territorio con una limitada brutalidad, conforme fueron implementándose operativos nacionales y binacionales entre México y Estados Unidos para dismantelar y limitar las actividades de estas organizaciones, la situación de violencia fue agravándose, lo cual se debe a la fragmentación y debilitamiento del poder político y su autoridad frente a los grupos criminales. A partir del 2000, estos grupos pasaron de la supeditación política a la confrontación directa y a la disputa por el control de instituciones de seguridad.

En el pasado existía una limitada visión sobre el crimen organizado y la corrupción en México, pues se veían como un problema local de seguridad; es decir, estos problemas no eran considerados una amenaza a la gobernabilidad para ninguno de los dos países del otro lado de la demarcación internacional de sus fronteras.

Lo que a mediados de los años ochenta había comenzado como un problema de seguridad asociado al narcotráfico, poco a poco se ha transformado en una importante y creciente amenaza a la seguridad y gobernabilidad de ambas naciones. Con el paso del tiempo los sucesivos presidentes de ambos países han reconocido que el narcotráfico es la principal actividad ilegal cuyos actos delictivos se extienden en una amplia gama de actividades más allá del tráfico de estupefacientes: el tráfico de armas, personas, vehículos, instrumentos financieros, sustancias ambientalmente peligrosas, objetos arqueológicos entre otros de gran valor.

Hasta el inicio del nuevo milenio, la agenda bilateral estuvo dominada por el narcotráfico. Los atentados terroristas en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001 constituyeron el punto de inflexión de esta trayectoria. De acuerdo con Joseph Evans, en los últimos 40 años México y Estados Unidos han firmado 74 convenios de colaboración en el ámbito de seguridad. Desde la segunda mitad de los años noventa la cooperación en materia de seguridad creció notablemente; la fortalecida trayectoria de la cooperación bilateral se ve reflejada en la intensa actividad en los últimos 15 años esto como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 (Evans, 2012).

En el año 2000, México experimentó la alternancia política en el poder por la vía democrática con el triunfo del conservador mexicano Vicente Fox. Esto creó cierta expectativa en Estados Unidos sobre el entendimiento próximo entre ambas naciones frente a los intereses nacionales de éste último país. Al interior de la nación mexicana surgieron expectativas sobre la relación con el vecino país, puesto que desde la Cancillería mexicana se declaraba la necesidad de profundizar la relación bilateral a través de la consolidación de una relación estratégica, con el objetivo de administrar la asimetría de poder entre ambas

naciones a través del aumento de la cooperación en temas prioritarios como el comercio, las finanzas y la migración. En este sentido, la prioridad para la administración de Fox fue el establecimiento de una estrecha cooperación con Estados Unidos para promover los intereses mexicanos, esto es: la profundización del TLCAN, la firma de un acuerdo migratorio y la eliminación del proceso de certificación de la lucha contra las drogas (Schiavon y Velázquez, 2008).

Como ya se ha mencionado anteriormente, el 11 de septiembre de 2001, Las Torres Gemelas de la ciudad de Nueva York y el edificio del Pentágono en Washington fueron blancos de ataques terroristas. Este hecho modificó de manera drástica la relación bilateral, pues la máxima prioridad para Estados Unidos fue la instrumentación de una política exterior cuyo eje transversal fuera la seguridad nacional, de modo que esto ocasionó que los otros temas que se esperaban abordar fueron desplazados a un segundo plano.

Estados Unidos declaró ante la comunidad internacional la "guerra contra el terrorismo" lo cual dio lugar a la alineación de políticas de seguridad nacional de los Estados en relación con la postura estadounidense. Dicha guerra dotó de importancia estratégica a México debido a la adopción y adaptación de medidas a favor de las prioridades del vecino país, de tal forma que las prioridades mexicanas fueron importantes, pero no urgentes; como lo era la prevención frente a la amenaza de un nuevo e inminente ataque terrorista. Si bien se desplazaron los temas económicos y sociales de la agenda bilateral que le interesaban a México, también aumentó la intensidad de la cooperación entre ambos países.

De forma sistemática, el gobierno mexicano fue ajustando su política de seguridad nacional de acuerdo con la visión de Estados Unidos, México se adaptó a las medidas contempladas en las nuevas legislaciones estadounidenses como: la Ley Patriótica de 2001, la Ley de Reforma para Mejorar la Seguridad Fronteriza y la Reforma de Entrada con Visas de 2002 y la Ley de Seguridad Doméstica de 2002.

Fue así como a partir del 11 de septiembre los temas de la agenda bilateral se redujeron al tema del control fronterizo, lo cual tuvo serios impactos en la región

fronteriza en diversos ámbitos como el comercial, turístico y tránsito transfronterizo, entre otros en materia de seguridad en la región. De tal suerte que el terrorismo se convirtió en el epicentro de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos, lo cual dio lugar a un ablandamiento sobre el seguimiento de las acciones para combatir el crimen organizado del narcotráfico.

En ese contexto, el triunfo de Felipe Calderón Hinojosa en 2006 garantizó la continuidad de las medidas implementadas por la administración de Fox en concordancia con los intereses estadounidenses, lo cual llevó a la consolidación de la cooperación binacional en materia de seguridad.

Sin embargo, el tema del narcotráfico fue retomado por la administración de Felipe Calderón. Para comprender el contexto de la estrategia de seguridad nacional de México durante dicha administración. Es importante señalar que, en el 2000, Colombia dominaba el comercio de cocaína, con la implementación del Plan Colombia auspiciado por Estados Unidos, se buscaba la captura de cabecillas de los cárteles de la droga y las extradiciones de los delincuentes. El funcionamiento del Plan dio como resultado que los colombianos perdieran el control de las rutas del narcotráfico, esto permitió que los cárteles mexicanos tomaran el control del mercado de cocaína que se distribuía hacia Estados Unidos; para el 2004 la ola de violencia empezó a transgredir la estabilidad nacional y fronteriza, en consecuencia se trasladaron a México la violencia y la criminalidad relacionadas con las drogas, debido a la disputa sobre el control del contrabando de la cocaína en nuestro país. Fue así como los cárteles mexicanos reemplazaron a los de Medellín y Cali controlando las rutas del Golfo de México y el corredor del Pacífico, la principal ruta de contrabando hacia el norte hasta llegar a Estados Unidos. El éxito sobre el grado de adaptación de las organizaciones criminales a las medidas de seguridad indudablemente es consecuencia del nivel de corrupción que ha abatido tanto a Colombia como a México.

Bajo la administración del Felipe Calderón el objetivo principal de la estrategia de seguridad nacional fue combatir a las organizaciones criminales. Este objetivo se constituyó como la prioridad más importante a partir del 2006, lo cual dio lugar a la

militarización de la guerra contra las drogas bajo el mando del ejército mexicano pues las fuerzas policiales de la Procuraduría General de la República habían generado una fuerte desconfianza dejando como opción estratégica la inclusión del ejército mexicano en el combate contra las drogas. Cuando Calderón reconoció la amenaza que representaban las organizaciones criminales transnacionales a la seguridad nacional y el bienestar del país, la administración de George W. Bush apoyó la estrategia de seguridad nacional de México, lo cual dio lugar en el 2007 al impulso de la Iniciativa Mérida.

La Iniciativa Mérida buscaba fortalecer la guerra contra las drogas, a través del apoyo estratégico de Estados Unidos con un fondo financiero para implementar acciones en puntos específicos. Entre 2008 y 2013 México ha recibido 2.8 mil millones de dólares, del total de apoyo financiero otorgado por Estados Unidos, tan solo 1.8 mil millones de dólares fueron asignados a las fuerzas de seguridad de México. De forma general, el financiamiento fue previsto para lograr los siguientes objetivos (Isacson, 2004):

- Actuar para acotar el poder de los carteles, la impunidad y la protección de la que gozan por parte de autoridades corruptas.
- Fortalecer el control de la frontera mediante el uso intensivo de la tecnología.
- Mejorar la capacidad de los sistemas de justicia penal.
- Controlar las actividades de las pandillas asociadas al tráfico de drogas y disminuir su demanda.
- Fortalecimiento de la sociedad civil a través de USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).

A partir del 2009, bajo la administración de Barack Obama se llevó a cabo una revisión bilateral intensiva de la Iniciativa, en ese año se redoblaron los esfuerzos entre el gobierno mexicano y estadounidense en materia de cooperación bajo la Iniciativa Mérida cuyos logros se reflejaron en el intercambio de inteligencia, en el desarrollo de unidades de procuración de justicia, en la capacitación de Estados Unidos a la policía federal en busca de un mayor profesionalismo, en la entrega de

equipo de inspección no invasiva y helicópteros para aumentar la movilidad y efectividad de la policía federal mexicana.

En marzo de 2010 se llevó a cabo la reunión del grupo de alto nivel entre Hillary Clinton y Patricia Espinosa, como resultado de dicha reunión se establecieron cuatro pilares estratégicos para la cooperación (Schiavon y Velázquez Flores, 2008):

- 1) trastornar la capacidad de operar del crimen organizado a través de la captura de grupos criminales y sus líderes y con ello la reducción de sus ingresos, bajo este mismo objetivo otorgar apoyo para investigaciones, procesos legales e interdicción de cargamentos;
- 2) mejorar la capacidad del gobierno e instituciones mexicanas en mantener el imperio de la ley;
- 3) facilitar el movimiento de personas y el comercio legítimo al tiempo que se obstaculiza el flujo de drogas, armas y efectivo, para ello es necesario contar con la infraestructura y tecnología adecuada para modernizar los cruces terrestres, puertos marítimos y aeropuertos;
- 4) desarrollar comunidades fuertes y resistentes.

En mayo de 2010, Obama y Calderón se reunieron en Washington, como resultado emitieron una Declaración Conjunta del Manejo de la Frontera del Siglo XXI. Esta declaración estableció un Comité Ejecutivo Bilateral que incluyó representantes de alto nivel de ambos países. Su misión es tanto romper con una serie de *impases* como buscar ideas novedosas, además del concepto de puertos internos, a fin de implementar la Frontera para el Siglo XXI. Dicha Declaración reconoce el interés mutuo por promover la competitividad económica y mejorar la seguridad a través del desplazamiento seguro, legal, eficiente y ágil de bienes y personas, y que busca transformar la frontera común en un espacio de oportunidades y no de confrontación (Ventura Valero, 2012).

Con el objetivo de hacerle frente a la violencia fronteriza, en diciembre de 2010, ambos países adoptaron la Declaración Conjunta para Prevenir la Violencia

Fronteriza, en la que se establecieron de común acuerdo principios centrales para evitar incidentes violentos y garantizar el pleno respeto a los derechos humanos.

Las modificaciones a la estrategia de la Iniciativa Mérida ha obedecido al interés de Obama por mejorar la justicia y otras capacidades civiles; en concordancia con ello su administración propuso abordar la debilidad de las instituciones gubernamentales y los problemas sociales subyacentes que, de alguna manera, han permitido que el tráfico de drogas progrese en México y que en Estados Unidos sea tan lucrativo.

La administración de Barack Obama se ha caracterizado por su firme posición frente a los problemas de seguridad que enfrentan Estados Unidos y México, el gobierno de Obama ha asumido públicamente y de manera explícita las responsabilidades que le corresponden a su nación en materia de consumo de drogas, tráfico de armas y lavado de dinero. Durante los últimos años las administraciones de Barack Obama y Enrique Peña Nieto han buscado generar y ajustar mecanismos administrativos y de gestión de proyectos de cooperación.

Sin embargo, lo anterior es cierto en la medida en que consideremos que el gobierno de Peña Nieto ha dejado al margen la cooperación relacionada con la inteligencia y ha establecido un único canal de comunicación entre Washington y la Ciudad de México para tratar dicho tema; esto es, a través de la Secretaría de Gobernación. La idea de que ésta sea la “ventanilla única” de comunicación entre ambos países ha retrasado los márgenes de acción y progreso, de acuerdo con la perspectiva estadounidense (Isacson, 2004).

A la fecha los resultados de la Iniciativa Mérida son contradictorios puesto que la cooperación binacional progresó de manera sorprendente en términos de colaboración política y apoyo económico; en contraste, el balance desde la perspectiva social ha sido negativo, pues el escenario de guerra contra las drogas permanece y se desarrolla en territorio mexicano y al margen de llegar a las profundidades del problema, éste se ha venido transformando.

2.2. Estado de la inseguridad fronteriza.

Durante el período comprendido de 2001 – 2015 la gravedad de la violencia en México asociada a las drogas es visible a partir del crecimiento de los hechos delictivos vinculados a delitos contra la salud y la alta tasa de homicidios dolosos⁵ durante dicho período como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Hechos delictivos en México (denunciados) vinculados a las drogas con respecto del total de delitos del fuero federal.

AÑO	TOTAL		CODIGO PENAL DE LA FEDERACIÓN	
	CIFRAS ABSOLUTAS	TASA POR CADA 100 MIL HABITANTES	CONTRA LA SALUD	
			CIFRAS ABSOLUTAS	TASA POR CADA 100 MIL HABITANTES
2000	81 781	81.1	24 212	24.0
2001	74 113	72.6	23 232	22.7
2002	73 803	71.4	23 588	22.8
2003	81 230	77.6	28 645	27.4
2004	81 539	77.0	28 715	27.1 1
2005	89 530	83.6	38 903	36.3
2006	109 629	101.1	58 066	53.6
2007	137 289	125.0	81 491	74.2
2008	136 091	122.3	73 222	65.8
2009	131 582	116.6	63 404	56.2
2010	132 227	115.7	55 122	48.2
2011	133 045	115.0	42 747	37.0
2012	125 328	107.1	27 870	23.8
2013	98 189	82.9	8 836	7.5
2014	98 059	81.9	7 757	6.5
2015	58 030	48.0	5 236	4.3

*Se refiere a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas.

** Los cálculos para el periodo 2000-2009 se realizaron con base en las cifras de estimaciones demográficas (1990-2009) del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y para el periodo 2010-2015 con las Proyecciones de Población (2010-2030). El método de cálculo: (posibles hechos delictivos denunciados/población CONAPO)*100,000.

Elaboración propia.

Fuente: Anexo estadístico del tercer informe de gobierno, 2014 - 2015.

⁵ Desde la perspectiva del derecho moderno, a grosso modo, se entiende por homicidio a la privación de la vida de un ser humano sin distinción de sexo, edad, raza o condición social.

En México la legislación castiga este delito con base en dos amplias categorías jurídicas: homicidio doloso y culposo. El homicidio doloso es un delito del fuero común cuya jurisdicción es estatal, está sustentado en la intención premeditada del perpetrador para causar la muerte a un semejante. El homicidio culposo consiste en causar la muerte a un semejante por imprudencia, negligencia, impericia o inobservancia.

A partir de la información presentada en la tabla 3 podemos advertir que el sexenio más violento corresponde al de Felipe Calderón Hinojosa. La tendencia cambia en la presente administración presidencial pues observamos una disminución en la tasa de homicidios a nivel nacional, esto no implica necesariamente una disminución de la violencia.

Tabla 3. Total de posibles hechos delictivos denunciados en el fuero común con respecto a los homicidios, 2000 – 2015.

AÑO	TOTAL		HOMICIDIOS	
	CIFRAS ABSOLUTAS	TASA POR CADA 100 MIL HABITANTES	CIFRAS ABSOLUTAS	TASA POR CADA 100 MIL HABITANTES
2000	1 367 238	1 355.1	31 982	31.7
2001	1 438 335	1 408.4	31 185	30.5
2002	1 439 481	1 391.9	29 144	28.2
2003	1 436 669	1 371.9	28 330	27.1
2004	1 424 321	1 344.3	26 530	25.0
2005	1 415 681	1 321.2	25 771	24.1
2006	1 471 101	1 357.0	27 552	25.4
2007	1 587 030	1 445.5	25 133	22.9
2008	1 628 054	1 462.8	27 759	24.9
2009	1 665 792	1 476.1	31 546	28.0
2010	1 707 441	1 494.4	35 713	31.3
2011	1 729 934	1 495.4	37 952	32.8
2012	1 704 915	1 456.5	38 224	32.7
2013	1 681 077	1 419.9	34 903	29.5
2014	1 590 331	1 328.5	32 631	27.3
2015	874 296	722.5	18 934	15.6

*Los hechos delictivos denunciados en el fuero común se refieren a las denuncias de hechos presentadas ante el Ministerio Público a partir de las cuales se inician las averiguaciones previas. Las cifras de homicidio comprenden delitos culposos y dolosos.

**Los cálculos para el periodo 2000-2009 se realizaron con base en las cifras de estimaciones demográficas (1990-2009) del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y para el periodo 2010-2015 con las Proyecciones de Población (2010-2030). El método de cálculo: (posibles hechos delictivos denunciados/población CONAPO)*100,000

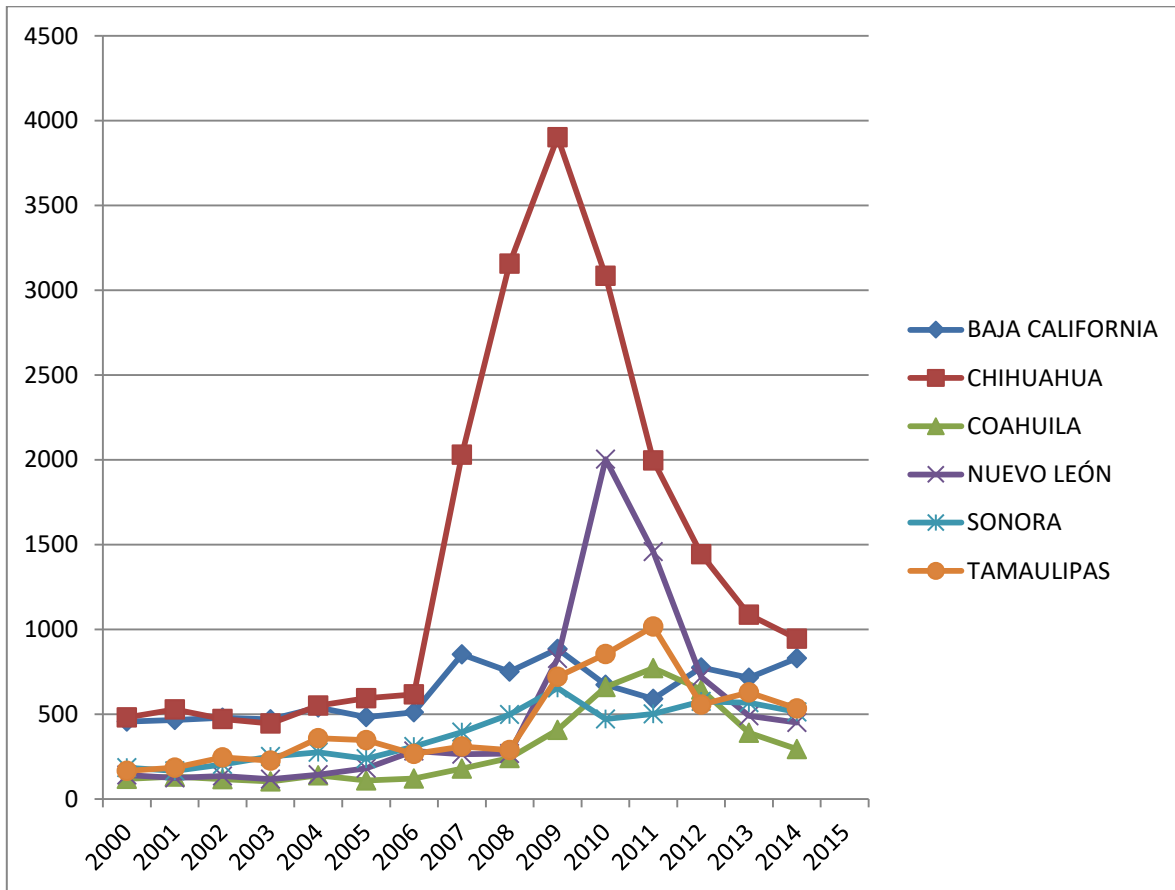
Fuente: Anexo estadístico del tercer informe de gobierno, 2014-2015.

Como se puede advertir, en el año 2006 la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes a nivel nacional fue de 25.4 el sexenio cerró con una tasa de homicidios del 32.8. Para el caso de los seis estados fronterizos del norte de México observaremos que la cifra total de homicidios dolosos durante el período de 2000 a 2015 es de 56,862 homicidios, para el caso de los homicidios culposos la cifra total es de 35,878 homicidios. Por su parte, el total nacional de homicidios tanto dolosos como culposos durante dicho periodo fue de 483,290 homicidios. En otras palabras podríamos decir que tan sólo los estados fronterizos del norte del país representan el 18.67% del porcentaje nacional. En octubre de 2014 Desarma México⁶ estimó que de 2001 a 2014 se reportaron 90,246 homicidios dolosos cometidos con arma de fuego, en relación a esto podemos afirmar que la sumatoria total de homicidios dolosos y culposos, considerando el tipo de arma con la cual fue cometido el delito, nos da un total de 92,740 homicidios registrados tan solo en los estados fronterizos del norte del país.

La gráfica 3 presenta la prevalencia de homicidios dolosos de los estados fronterizos durante el período de 2000 a 2015, a partir de ello podremos confirmar que efectivamente, el período más violento corresponde al sexenio de Calderón. En la gráfica observamos que a partir del 2006 hay un incremento en el número de homicidios dolosos y éstos comienzan a descender a partir del 2012. Por otro lado cabe destacar que el estado con mayor número de homicidios es Chihuahua y el estado con el menor número de homicidios hablando en términos comparativos es Coahuila; sin embargo, esta comparación relativa no es suficiente, puesto que debemos considerar el número de homicidios en relación a su población, por lo tanto, en el mapa 4 se puede observar de forma comparativa el incremento de la tasa de homicidios en los estados fronterizos del norte de México.

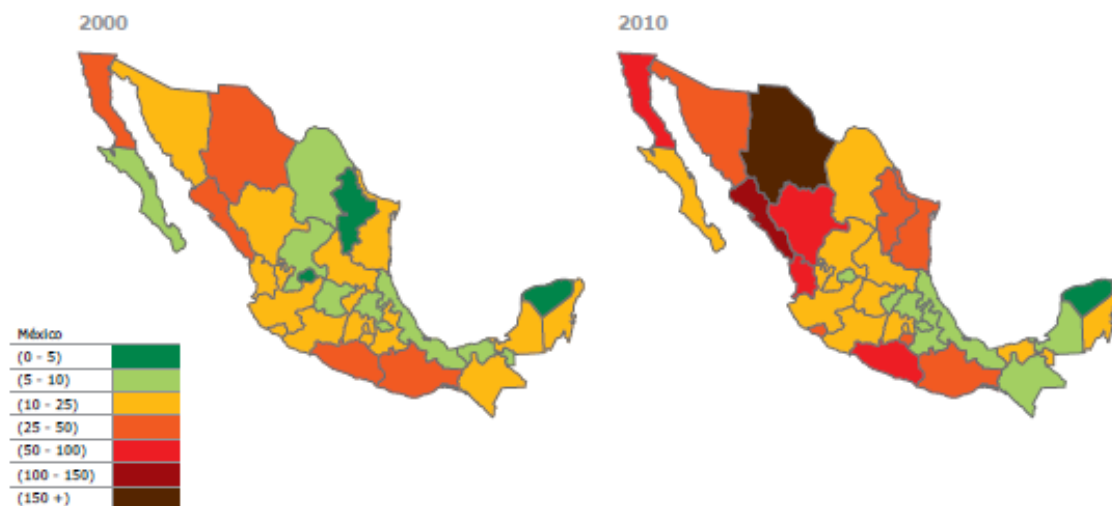
⁶ Desarma México es un proyecto de la sociedad civil que tiene como propósito investigar y analizar los efectos del tráfico de armas entre Estados Unidos y México. El informe al cual se hace referencia se encuentra disponible en el sitio web de la asociación en la siguiente dirección electrónica: <http://desarmamexico.org/>

Gráfica 3. Homicidios dolosos de los estados fronterizos del norte de México, 2000 – 2015 (miles).



*Elaboración propia con base en la información estadística del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2016.

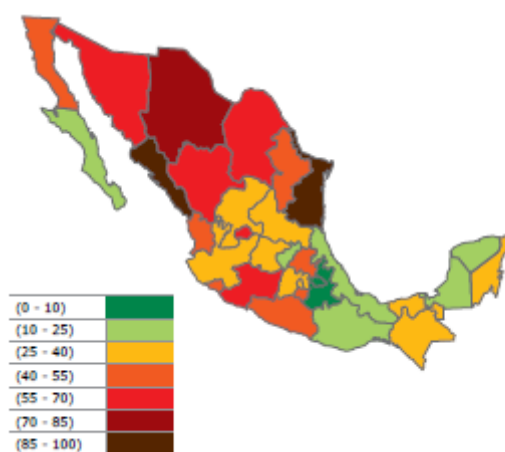
Mapa 4. Comparativo sobre tasas de homicidio en México, 2000 y 2010.



*Fuente: México Evalúa (2012:19).

Con respecto a la proporción de muertes causadas por el crimen organizado se puede decir que es especialmente alta en las entidades fronterizas del norte de México como se ilustra en el mapa 5.

Mapa 5. Porcentaje de muertes por presunto homicidio atribuidas al crimen organizado, estimaciones de diciembre de 2006 a diciembre de 2010.



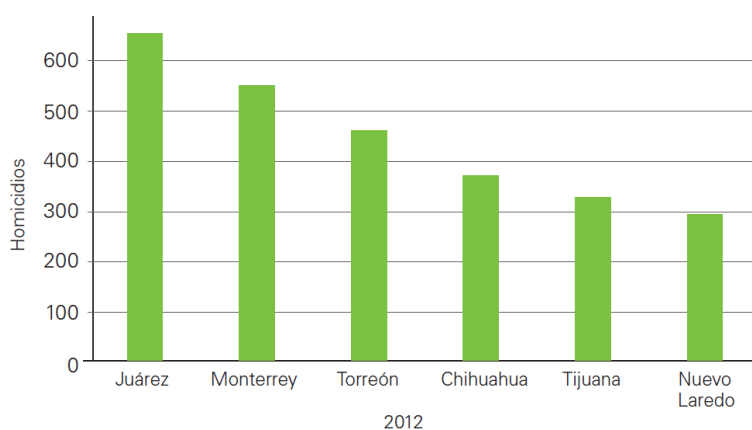
*Fuente: México Evalúa (2012:29).

La naturaleza, intensidad y frecuencia de la violencia en los estados y las principales ciudades fronterizas mexicanas han tenido un gran impacto en la

calidad de vida de los habitantes de las comunidades fronterizas, particularmente en las dos mayores ciudades fronterizas de México: Tijuana y Ciudad Juárez.

A principios del año 2006, la violencia experimentó un repunte significativo en Tijuana. Para el año 2009, Ciudad Juárez lideraba la lista de ciudades más violentas del país, dicha violencia está asociada al narcotráfico y al tráfico ilegal de armas y personas debido a la operación de cárteles de la droga en dicha ciudad. En la gráfica 4, podemos observar una alta incidencia de homicidios en las ciudades fronterizas. Con ello podemos visualizar el clima de violencia generalizado en la región asociado al narcotráfico, lo cual se verá a mayor detalle en el apartado siguiente.

Gráfica 4. Homicidios en las ciudades mexicanas de la región fronteriza.



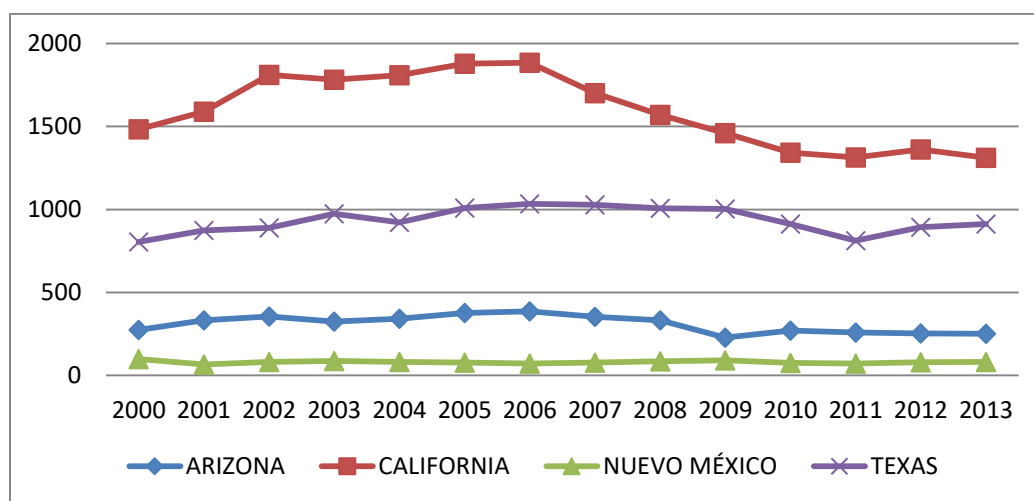
*Fuente: *Informe del Estado de la Frontera. Un análisis integral de la frontera México-Estados Unidos* (Lee y Wilson, 2014).

En el caso de Estados Unidos la situación de inseguridad se vive de una forma distinta, partiendo del hecho de que el campo de batalla de la lucha contra las drogas se encuentra al otro lado de la frontera sur estadounidense, al mismo tiempo en que los efectos del tráfico de armas se resiente en el mismo sentido y por la misma razón. Al analizar la información estadística en relación a los homicidios con armas encontramos situaciones que llaman nuestra atención.

Observando la gráfica 5 es posible determinar que el estado fronterizo con mayor número de homicidios con arma de fuego durante el período de 2000 a 2013 es California; sin embargo, se observa que los puntos más álgidos ocurren en los años 2002, después desciende el número de homicidios y vuelve a repuntar en el 2004 y 2006, entre este último año y el 2007 se mantienen y precisamente en este año el número de homicidios tienden a decrecer, es hasta el 2012 cuando se ve un ligero repunte, sin embargo el corte cierra a la baja.

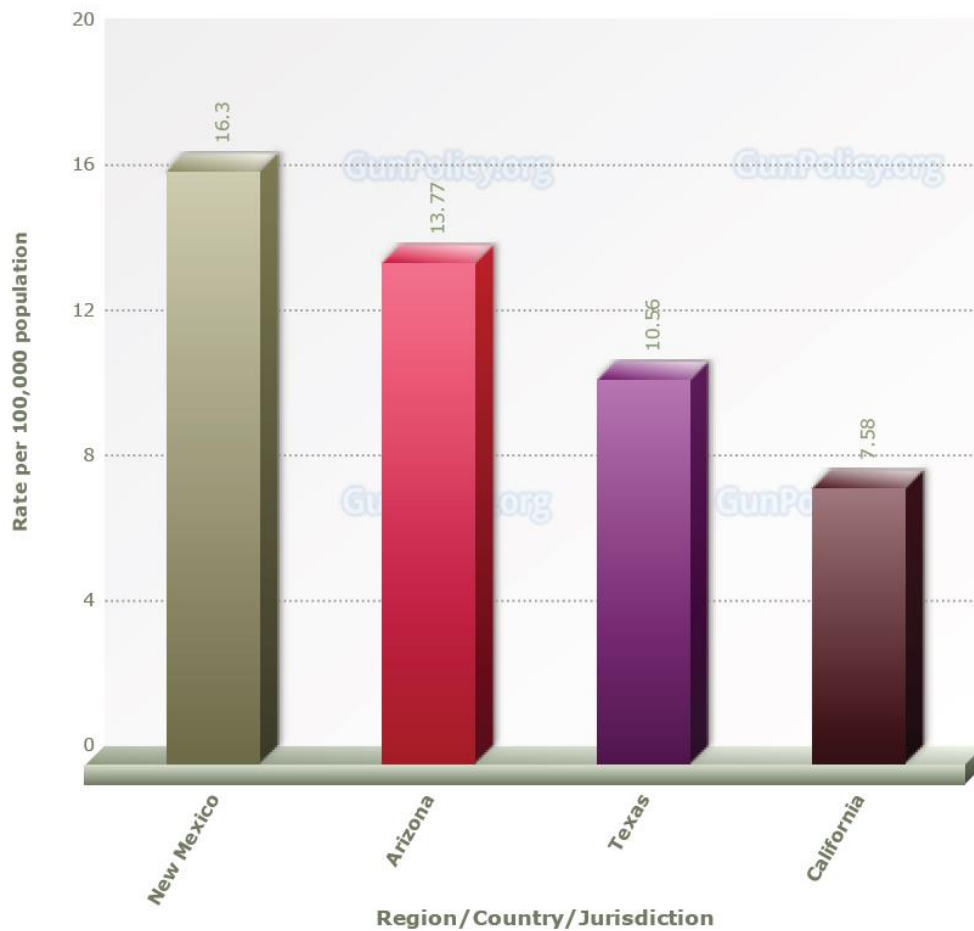
Comparativamente al contrario de lo que ocurre en California, Texas presenta un comportamiento de alguna forma invertido, entre 2004 y 2005 crecen el número de homicidios con armas de fuego y es hasta el 2010 que comienzan a decrecer. El caso de Arizona es parecido al de California, hasta mediados del 2009 el número de homicidios presenta una tendencia estable hasta el fin del corte en el año 2013. En el caso de Nuevo México observamos que el número de homicidios no es alto en comparación con los otros estados y la tendencia se mantiene durante los 14 años de medición.

Gráfica 5. Homicidios con arma de fuego en los estados fronterizos del sur de Estados Unidos, 2000 - 2013.



*Elaboración propia con base en la información estadística de Gun Policy. "International firearm injury prevention and policy" (Philip, Rossetti y Salinas, 2016).

Gráfica 6. Tasas de homicidios con armas de fuego en los estados fronterizos del sur de Estados Unidos, 2013.



*Fuente: Gun Policy. International firearm injury prevention and policy (Philip, Rossetti y Salinas, 2016).

En comparación con la contraparte mexicana, mientras que los estados fronterizos de Baja California y Chihuahua presentan altas tasas de homicidios, las tasas de California y Texas son bajas. Esto prueba una vez más que la inseguridad se vive diametralmente distinta en cada lado de la frontera.

2.2.1. Narcotráfico.

La evolución del crimen organizado del narcotráfico en México y Estados Unidos, encuentra un punto trascendental en el tiempo a finales de la década de los 90. Los patrones clave que han caracterizado su evolución mundial del crimen durante los últimos 25 años son importantes para dar cuenta del contexto de inseguridad en México y Estados Unidos, a continuación se resumen dichos patrones (González y Tienda, 1989):

- Existe una tendencia a la globalización del consumo de estupefacientes.
- Los países se enfrentan a las consecuencias no intencionales de las victorias parciales o limitadas derivado de la guerra contra las drogas dirigida por Estados Unidos.
- Proliferación de áreas de cultivo y de rutas del tráfico de drogas a lo largo del hemisferio, lo cual se conoce como “efecto globo”.
- Dispersión y fragmentación de los grupos y redes del crimen organizado en los países a través de subregiones.
- Fracaso de reformas políticas y esfuerzos de construcción estatal; es decir, el efecto de la desinstitucionalización.
- Incompetencia o fracasos de las políticas internas para el control de la demanda de drogas en Estados Unidos.
- La ineficiencia de políticas regionales e internacionales para el control de drogas, es decir, se habla de un fracaso regulatorio.
- El aumento en el apoyo a las alternativas políticas para la reducción de daños, la descriminalización y legalización de las drogas.

Derivado de estas tendencias y otros problemas estructurales exclusivos de cada país, la violencia asociada al crimen organizado del narcotráfico ha dejado a México y Estados Unidos en una situación grave de inseguridad. En este sentido tanto la cooperación binacional como la transfronteriza no han podido mitigar sus efectos, pues algunos autores (Astorga, Gonzáles y Tienda) afirman que el nivel

político de acción ha demostrado ser incapaz de afectar gravemente al crimen organizado y detener permanentemente la producción y el tráfico de las drogas.

Con la llegada de la alternancia en el poder en México, las antiguas líneas de corrupción en el gobierno se desintegraron y desencadenaron una ola de violencia entre las organizaciones criminales para controlar el tráfico de drogas al interior del país, cuyo destino final sabemos es Estados Unidos. La administración de Fox buscaba disminuir la capacidad del crimen organizado, esto dio como resultado la fragmentación en células criminales y como consecuencia la autoridad del Estado se vio limitada minando así el régimen de derecho. Durante la administración de Calderón, la militarización de la Guerra contra las Drogas dio lugar a la concentración del tráfico de drogas a través de la frontera norte del país, estrategia consecuente y adaptada a la guerra contra el terrorismo que inició en el país vecino del norte en el 2001, volviendo esto el epicentro de la seguridad nacional de este país y ablandando el seguimiento de sus acciones en materia de narcotráfico, al mismo tiempo, la concentración de acciones en la frontera común ha vuelto más peligrosa a la región y su atención es más costosa (Benítez Manaut, 2014).

En los últimos cinco años, se ha apoyado la idea de que el punto de encuentro entre la seguridad nacional y pública de la región fronteriza ha sido el control fronterizo para hacerle frente a la inseguridad; sin embargo, no se ha experimentado una disminución en los niveles de violencia asociada al narcotráfico y ciertamente no se ha presentado ningún acto terrorista a lo largo de la región fronteriza. Ante lo cual se ha sugerido "...la pregunta es si la frontera es el mejor lugar para detener los flujos ilegales, o si es más racional y provechoso un enfoque estratégico para hacerlo más allá de la línea fronteriza." (Lee y Wilson, 2014:120).

Al margen del discurso político de la guerra contra las drogas, en el territorio mexicano día a día se intentan librar tres guerras (Benítez Manaut, 2014):

- Los enfrentamientos entre los carteles de la droga.

- Los enfrentamientos entre el Estado mexicano y el crimen organizado del narcotráfico.
- La guerra entre los cárteles de la droga en contra de la población civil.

El narcotráfico es entendido como: "... el conjunto de actividades ilegales ligadas a la producción, procesamiento, transporte y comercialización de estupefacientes que integran las realidades de la oferta." (Mendoza Mora y Tripp Villanueva, 2012:117). Esta definición es importante en la medida en la que nos permitirá visualizar los indicadores que ponderan la lucha contra el narcotráfico en México.

Los resultados del gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico en relación a la erradicación de cultivos ilícitos y a las detenciones de nacionales y extranjeros ligados al narcotráfico se presentan en la tabla 4.

Tabla 4. Resultado de las acciones del gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico, 2000 – 2015.

AÑO	ERRADICACIÓN DE CULTIVOS (HECTÁREAS)	DETENIDOS
2000	46 779.3	16 035
2001	47 851.6	16 581
2002	49 932.8	14 231
2003	56 619.3	13 571
2004	46 778.1	23 459
2005	52 466.1	28 651
2006	47 051.4	18 914
2007	34 726.2	29 381
2008	31 849.5	28 630
2009	31 514.3	42 142
2010	34 065.7	32 318
2011	29 819.8	41 675
2012	24 950.9	28 813
2013	20 026.3	19 723
2014	27 701.9	27 077
2015	19 711.0	10 907

*Las cifras sobre la erradicación de cultivos constituyen los totales de la destrucción de plantíos de marihuana y amapola. **Las cifras sobre detenidos constituyen el total de personas detenidas nacionales y extranjeras. Se refiere a los detenidos por la Comisión de Delitos Contra la Salud, que comprende la posesión, producción, transporte, tráfico, comercio y suministro; y delitos conexos, donde se presentan los referentes a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, Asociación Delictuosa, Robo en Carretera, Ley General de Población, Ataque a las Vías Generales de Comunicación, entre otros. ***Elaboración propia. Fuente: *Anexo estadístico del tercer informe de gobierno, 2014-2015.*

A partir de los datos presentados en la tabla anterior podemos encontrar una relación con el cambio de estrategia del gobierno mexicano en la lucha contra el narcotráfico a partir del 2006 el enfoque vira hacia la militarización, los esfuerzos se trasladan del campo de cultivos a las calles.

El cuadro 6 presenta las entidades federativas en donde se ha concentrado la violencia criminal, esto es en relación a las ejecuciones del crimen organizado.

Cuadro 6. Ejecuciones del crimen organizado: entidades federativas más violentas, 2010.

ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE EJECUCIONES
CHIHUAHUA	8344
SINALOA	3790
BAJA CALIFORNIA	1810
MICHOACÁN	1538
TAMAULIPAS	890
NUEVO LEÓN	753

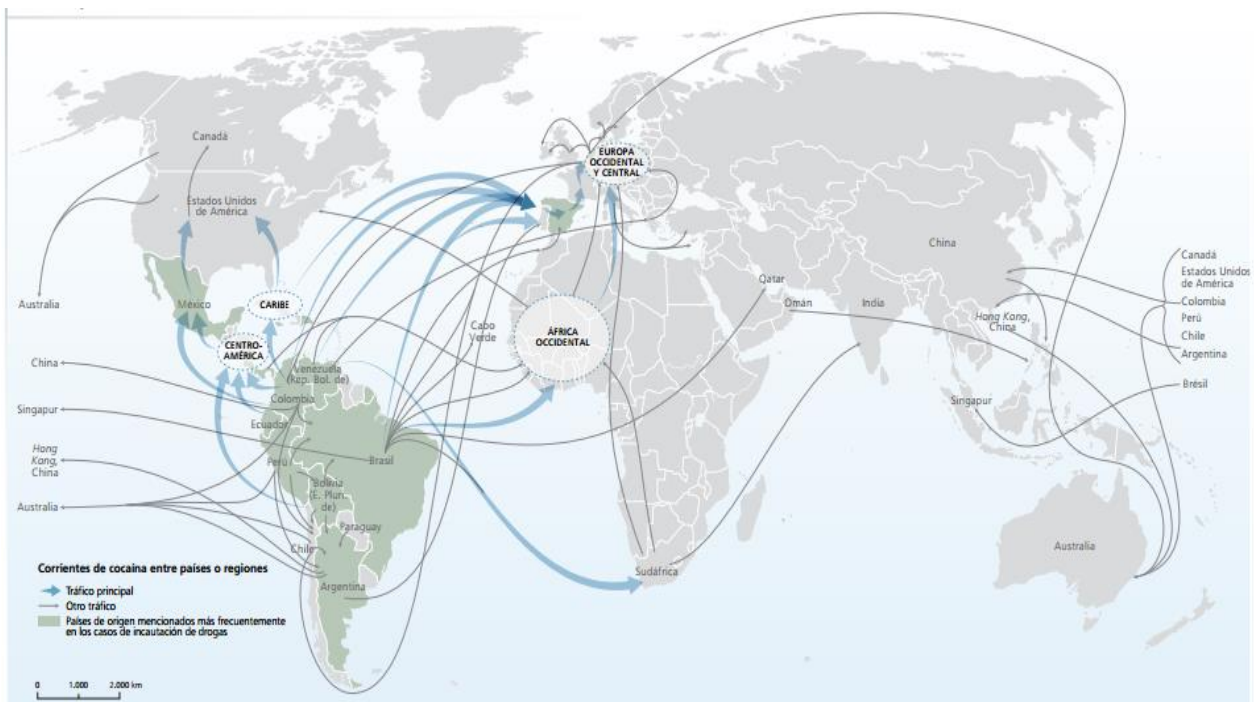
Fuente: *Seguridad Nacional. Los retos fundamentales de México. Seminarios Construyendo una agenda para el siglo XXI* ((Moloeznik, 2011).

A excepción de Sinaloa y Michoacán, los cuales ocupan el 2do y 4to lugar respectivamente, la violencia del crimen organizado se ha concentrado en los estados fronterizos del norte del país esto obedece a la exportación de la droga hacia Estados Unidos vía terrestre, alrededor del 80% de la droga, principalmente la cocaína, atraviesa la frontera para llegar al consumidor final, como en cualquier otro mercado rentable (Moloeznik, 2011).

El mapa 6 ilustra los principales corredores del tráfico de cocaína en el mundo y cómo podemos advertir, en el corredor del Pacífico se abren las rutas hacia otros continentes, la capacidad de los grupos criminales del narcotráfico excede las capacidades y voluntades políticas alrededor del mundo para contenerlo:

“...los cárteles se abren paso por las vías terrestres desde Guatemala y, principalmente, abren la ruta del Pacífico. Los embarques vienen en aviones que sobrevuelan las aguas a baja altura, en lanchas rápidas y hasta en sumergibles, al llegar a las costas mexicanas deben atravesar el país y, en esos trayectos, los narcotraficantes necesitan corromper a las autoridades que se crucen en su camino: policías municipales, policías federales, instituciones policiales estatales, funcionarios de migración, y puestos de control del ejército y la armada.” (Moloezik, 2011:34).

Mapa 6. Principales corredores del tráfico de cocaína en el mundo, 2015.

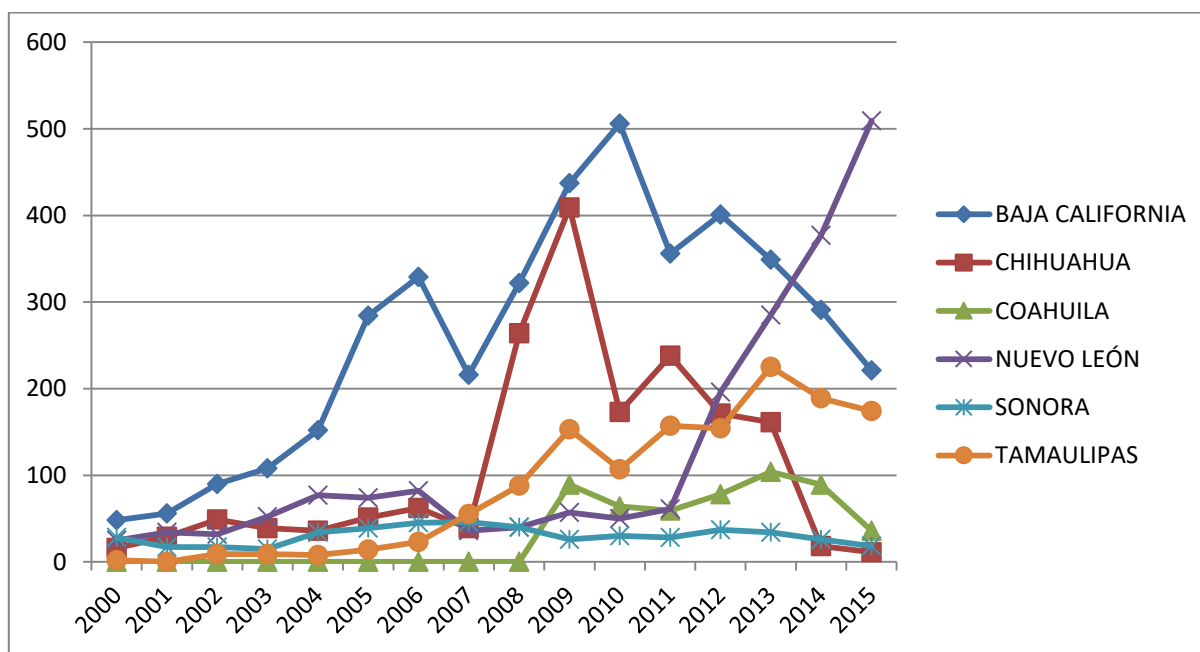


*Fuente: *World Drug Report* (UNODC, 2015).

Lo que revela este mapa es la relación que existe entre las rutas del tráfico de drogas y la inseguridad en los espacios geográficos transnacionales como lo es el caso de la región fronteriza México – Estados Unidos.

El crimen organizado transnacional del narcotráfico ha diversificado sus actividades delictivas, entre éstas se encuentran la extorsión y el secuestro. En lo que a este tema se refiere en la gráfica 7 podremos observar la evolución temporal de las denuncias por este tipo de delitos en un período de 16 años, debemos señalar que existe una cifra negra significativa de hechos relacionados a la extorsión que no son denunciados, por lo que se advierte que la información analizada presenta una visión parcial del fenómeno. En la gráfica 7 podemos observar que este fenómeno tiende a crecer a partir de 2006; será en el 2012 cuando la tendencia va a la baja de manera general y paulatina para casi todos los estados fronterizos del norte del país, sin embargo, vemos como en el caso de Nuevo León experimenta un repunte en el 2011 cuya tendencia es hacia un número mayor de casos de extorsión hacia el 2015.

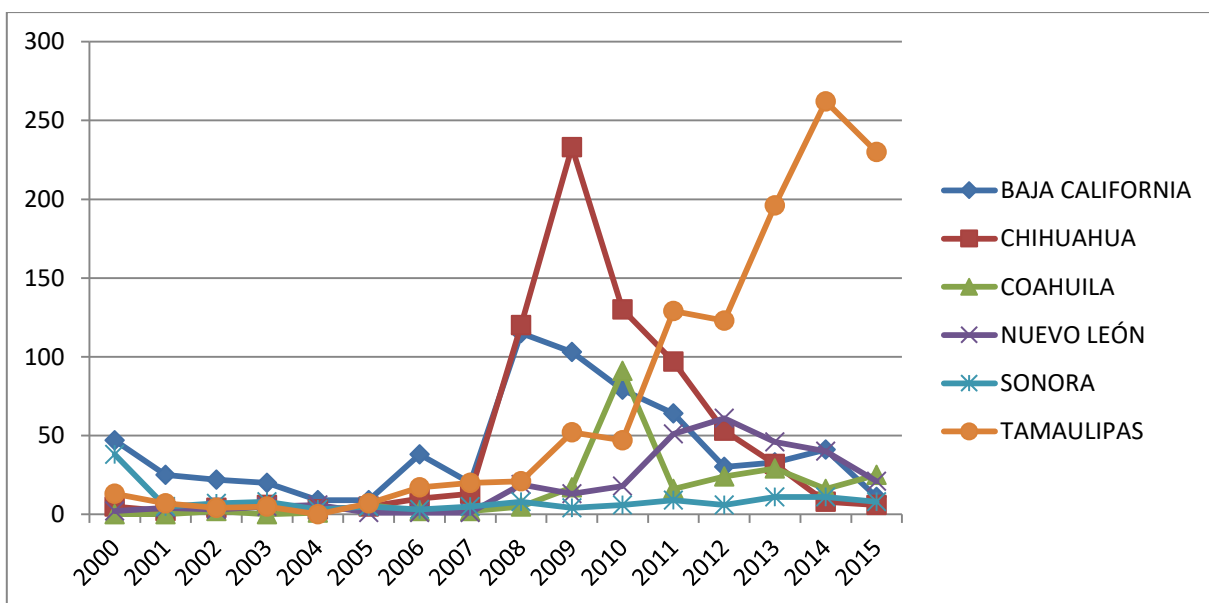
Gráfica 7. Denuncias por extorsión en los estados fronterizos del norte de México, 2000 - 2015.



*Elaboración propia.

En la gráfica 8 se presentan los casos de secuestro durante el período de 2000 a 2015 reportados en los estados fronterizos del norte de México. Observamos que a partir del 2006 el número de casos de secuestro comienza a crecer y paulatinamente éstos decrecen para el año 2009 hacia el 2015 a excepción del estado de Tamaulipas, que para el 2008 se vive un repunte creciente de secuestros que no deja de aumentar hasta el 2014, en dicho año parece que comienzan a decrecer; sin embargo, apenas existe una diferencia significativa entre el número de secuestros reportados en 2014 los cuales pasaron de 262 en ese año a 230 en 2015. El análisis en relación a la extorsión y al secuestro da cuenta de que éstas comprenden las nuevas estrategias delictivas que han implementado las organizaciones del crimen transnacional con un móvil económico que afectan a la población civil.

Gráfica 8. Secuestros en los estados fronterizos del norte de México, 2000-2015.



*Elaboración propia.

2.2.2. Tráfico de armas.

El presente apartado tiene como propósito exponer el panorama en torno al tráfico de armas en la relación bilateral México – Estados Unidos y la preponderancia de la región fronteriza como el espacio geográfico en el que se desarrolla dicho fenómeno y sus implicaciones a nivel nacional, estatal y condal-municipal.

El escenario del tráfico de armas se compone de un amplio y especializado mercado, de una significativa producción y la comercialización de las armas. Los principales demandantes de éstas son las organizaciones delincuenciales de corte transnacional que operan en contextos de crisis políticas o en un contexto laxo en términos de legalidad y en el cumplimiento de la ley que se encarga de su regulación. A nivel mundial existen esfuerzos internacionales por establecer acuerdos que logren controlar el trasiego de armas; sin embargo, aunque éstos son frecuentes su eficacia no ha logrado mitigar el tráfico ilegal de arsenales.

Para comprender el tráfico de armas en la relación bilateral México - Estados Unidos de forma general y particular en el ámbito del espacio geográfico transnacional de la región fronteriza que comparten, debemos situarnos en las legislaciones de ambos países en torno a la legalidad sobre la portación de armas.

En México la legislación federal vigente en el Artículo 10 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que:

“Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del ejército, armada, fuerza aérea y guardia nacional. La ley federal determinara los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 10).

La Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos autoriza la portación de armas con fines deportivos y para la protección del hogar. Existen restricciones respecto

al calibre de las armas que se pueden poseer. A pesar de que la ley en México prohíbe la libre comercialización de armas, se permite la posesión de éstas para la protección de los individuos en sus domicilios. Las autoridades e instituciones que regulan la posesión y protección de armas, así como las encargadas de la aplicación de la Ley son: el Presidente de la República, la Secretaría de Gobernación (SEGOB); ésta se encarga del control sobre la portación de armas y, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA); se encarga de la venta de armas, del otorgamiento de licencias y su inscripción en el Registro Federal de Armas, así como de la distribución de éstas en el país, aquellas que son legales y están registradas ante el Ejército y , finalmente la jurisdicción en este ámbito también le corresponde a las autoridades estatales y municipales de las entidades federativas del país.

En el caso de Estados Unidos la portación de armas es un derecho fundamental e individual establecido en 1791 en la Segunda Enmienda de la Constitución de dicho país:

"Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas."(Segunda Enmienda de la Constitución de Estados Unidos de América)

La Agencia de Alcohol, Tabaco y Armas de fuego y Explosivos de Estados Unidos (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives, ATF, por su abreviación) es la encargada de aplicar la ley en contra del uso ilegal y el tráfico de armas. La labor de esta agencia permite identificar el uso y destino de las armas de un lote adquirido legalmente en aquel país y el posterior empleo de éstas en actividades delictivas de organizaciones criminales.

En dicho país el Centro de Rastreo Nacional e Internacional de Armas de Fuego es el encargado de rastrear las armas que han participado en actos delictivos tanto en dicho país como en el resto del mundo. Se sabe que en el 2007 dicho Centro rastreó un total de 3227 armas involucradas con crímenes en México, con base en esta información se afirma que fueron rastreadas 9 armas en promedio

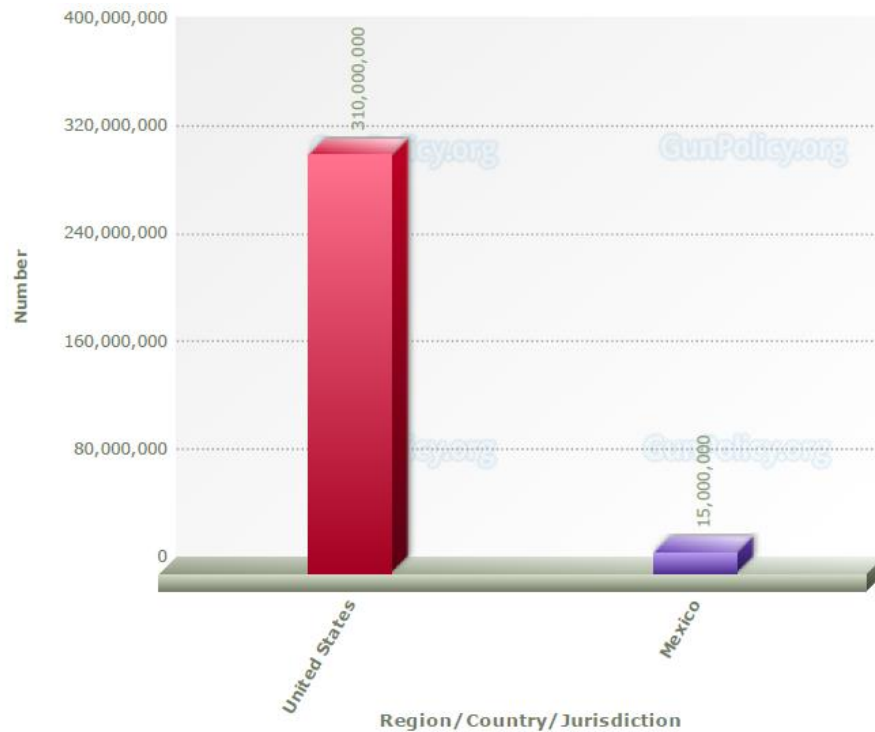
diariamente. De acuerdo con el informe "Cuatro hechos sobre la legislación de armas y la violencia de los cárteles en México" elaborado por la Oficina de Washington para América Latina (WOLA, por sus siglas en inglés) el 70% de las armas recuperadas en México que habían sido objeto de rastreo e investigación durante el período de 2007 a 2011 provinieron de nuestro vecino del norte (WOLA, 2013).

En este punto es preciso observar en gran escala el papel de Estados Unidos en relación a las armas. El tráfico legal e ilegal de armas es un negocio rentable pues genera ganancias por más de 45 mil millones de dólares por año alrededor del mundo. Tan solo este país destina anualmente más de 340 mil millones de dólares para el desarrollo, producción e implementación de armas, en este sentido no es extraño que este país se encuentre liderando la lista de los mayores proveedores de armas en el mundo durante el período de 2010 a 2014, en relación al ranking, cabe mencionar que le anteceden: Rusia, China, Alemania y Francia. Desde 1950 Estados Unidos se ha consolidado como el principal exportador de armas en el mundo, en este sentido, sus principales socios comerciales son: Colombia, Chile, Argentina, Brasil y Perú (SIPRI, 2015).

Sobre la posesión de armas en Estados Unidos es preciso señalar que en este país para el año 2007 alrededor de 270, 000,000 a 310, 000,000 de armas lícitas e ilícitas se encontraban en poder de ciudadanos de dicho país. Con base en esta información la tasa de posesión de armas es de 101.05 por cada 100 habitantes. (Gun Policy, 2016).

Como ya se ha mencionado existe una importante diferencia jurídica sobre la posesión legal de armas en Estados Unidos y México, debido a ello podemos ver en la gráfica 9 una comparación sobre la posesión legal de armas en manos de ciudadanos estadounidenses y mexicanos.

Gráfica 9. México – Estados Unidos posesión legal de armas.



Fuente: Gun Policy. International firearm injury prevention and policy (Philip, Rossetti, Salinas, 2016).

Al conocer las leyes sobre la posesión de armas de fuego para la legítima defensa de cada nación y el papel que cada una tiene como proveedor y consumidor respectivamente, podemos advertir que éstos son los primeros puntos de divergencia entre ambos países debido al tratamiento que se le da a este tema de forma unilateral y bilateral. Los contrastes entre las leyes federales de ambas naciones han sido aprovechados por las organizaciones del crimen transnacional, podemos imaginar esto como el punto de partida del problema que se enfrenta en relación al tráfico de armas.

Uno de los puntos centrales del debate en Estados Unidos sobre el derecho a la portación de armas es que “...entre 2001 y 2011 los incidentes relacionados con armas de fuego dejaron 40 veces más muertos que los ataques calificados por las autoridades de terroristas” (BBC Mundo, 2015). Pese a este panorama la industria armamentista, las corporaciones, los *lobbys* empresariales y la opinión pública se

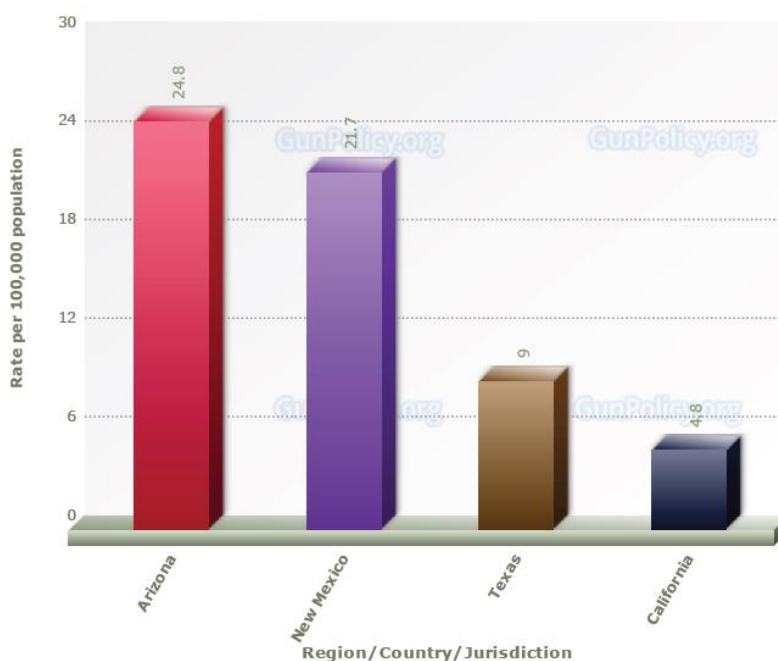
mantienen firmes sobre la negativa ante el endurecimiento de las leyes sobre las armas en ese país.

En tanto en México, el debate surge a partir del equipamiento de los grupos criminales del narcotráfico con armas, municiones, cartuchos y explosivos provenientes de Estados Unidos. De acuerdo con estimaciones oficiales, se conoce que los flujos más cuantiosos de tráfico legal e ilegal de armas a México provienen de Estados Unidos, como ya se ha referido anteriormente. En la frontera sur de éste último, las armas pueden ser conseguidas con mayor facilidad y a un mejor precio que en cualquier otra parte del mundo, esto ha permitido el ingreso de las armas a México por la región fronteriza a través de los estados de Arizona, Nuevo México y Texas, los cuales presentan las tasas más altas de exportación de armas criminales per cápita (Violence Policy Center, 2016).

Las regulaciones en los tres estados fronterizos referidos anteriormente no limitan el número de compras de armas o cartuchos de municiones, por lo que esto es aprovechado por los delincuentes. La forma en la que éstos adquieren el armamento en comercios autorizados para la venta de armas parece sencilla o sin mayores complicaciones, para poder realizar la compra de armas o municiones se requiere una verificación de antecedentes penales; es decir, los clientes son sometidos a una investigación criminal rutinaria (Criminal Background Report), lo cual los delincuentes libran al pagar a personas con un récord limpio para que adquieran las armas en su nombre. Además de poder adquirirlas en comercios autorizados, otros lugares de adquisición son las ferias de armas, en estos eventos la verificación de antecedentes no es requerida, esto facilita aún más la compra de armas sin una investigación de por medio. El caso de California resulta interesante, pues a diferencia de los otros estados fronterizos, éste ha endurecido el régimen de control para la adquisición y posesión de armas lo cual hace más difícil y poco atrayente adquirir las armas en este estado fronterizo, en este sentido éste estado es catalogado como restrictivo en relación a su regulación por lo que Arizona, Nuevo México y Texas son catalogados como permisivos.

En la gráfica 10 podemos observar una comparación entre los estados fronterizos del sur de Estados Unidos en relación al papel que juegan como proveedores de armas asociadas a crímenes cometidos en aquel país.

Gráfica 10. Tasa de proveedores de armas criminales entre los estados fronterizos del sur de Estados Unidos.



Fuente: Gun Policy. International firearm injury prevention and policy (Philip, Rossetti y Salinas, 2016).

En el contexto de la legislación federal vigente en México, se denomina como tráfico de armas: "...cuando una persona o conjunto de ellas participa en la introducción al territorio nacional en forma clandestina de armas, municiones, cartuchos, explosivos y materiales de uso exclusivo de la SEDENA y SEMAR." (González Rodríguez, 2014). En el artículo 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE) se contemplan penas de cinco a treinta años de prisión a quien participe en la introducción de manera clandestina al país de las armas, municiones, explosivos y materiales reservados para el uso de las fuerzas armadas.

En la tabla 5 se presenta la información relativa a los posibles hechos delictivos denunciados en el fuero federal de acuerdo al ordenamiento jurídico de la LFAFE durante el período de 2000 – 2015.

Tabla 5. Posibles hechos delictivos denunciados en el fuero federal en LFAFE, 2000-2015.

AÑO	LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS	
	CIFRAS ABSOLUTAS	TASA POR CADA 100 000 HABITANTES
2000	16 765	16.6
2001	16 331	16.0
2002	16 080	15.5
2003	15 123	14.4
2004	14 145	13.4
2005	13 719	12.8
2006	13 331	12.3
2007	13 739	12.5
2008	15 908	14.3
2009	16 721	14.8
2010	17 009	14.9
2011	19 215	16.6
2012	19 015	16.2
2013	17 908	15.1
2014	17 453	14.6
2015	9 601	7.9

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno, 2014-2015.

Las autoridades mexicanas afrontan el problema a partir del decomiso o aseguramiento y la destrucción de las armas. Las armas que entran al país de manera ilegal son decomisadas debido a los enfrentamientos entre las bandas rivales del crimen organizado y en operativos de cateo que realizan las autoridades correspondientes. Las autoridades mexicanas han sido capaces de detectar a los intermediarios que operan para las organizaciones que controlan el tráfico de armas, a esto se le conoce como el "tráfico hormiga", tal como se describió anteriormente, es la forma más común en la que se adquieren las armas y se llevan a cabo con la participación de ciudadanos estadounidenses o residentes legales estadounidenses a cambio de una remuneración económica.

La tabla 6 presenta el aseguramiento de armas vinculadas al narcotráfico durante el período de 2000 – 2015. Si bien esta información da cuenta de las armas que ya no se encuentran circulando en el país, también es cierto que no se cuenta con un estimado de las armas que aún circulan.

Tabla 6. Aseguramiento de armas relacionadas con el narcotráfico, 2000 – 2015.

AÑO	ARMAS (MILES)
2000	7 494
2001	8 466
2002	8 381
2003	5 626
2004	5 577
2005	5 115
2006	4 220
2007	9 576
2008	21 047
2009	32 588
2010	34 004
2011	40 406
2012	25 799
2013	13 755
2014	11 893
2015	5 794
TOTAL	239 741

Fuente: Elaboración propia con datos del Anexo Estadístico del Tercer Informe de Gobierno, 2014 - 2015.

Las armas decomisadas a los grupos de las organizaciones del crimen organizado del narcotráfico dan cuenta del poder y volumen de juego con el cual están capacitados para enfrentarse con las autoridades; es decir, el tipo de armas y el volumen que poseen les ha permitido aumentar su capacidad delictiva, como ya se ha podido advertir en el apartado anterior referido a la inseguridad en el país, se ha evidenciado que durante la administración calderonista se vivieron los episodios más violentos en el país, de acuerdo con la PGR entre enero de 2007 y febrero de 2009 se registraron en promedio 6 enfrentamientos armados por semana, el 39% de dichos enfrentamientos entre autoridades policiales y grupos criminales tuvieron lugar en los estados fronterizos del norte de México (Sandoval Alarcón,2011).

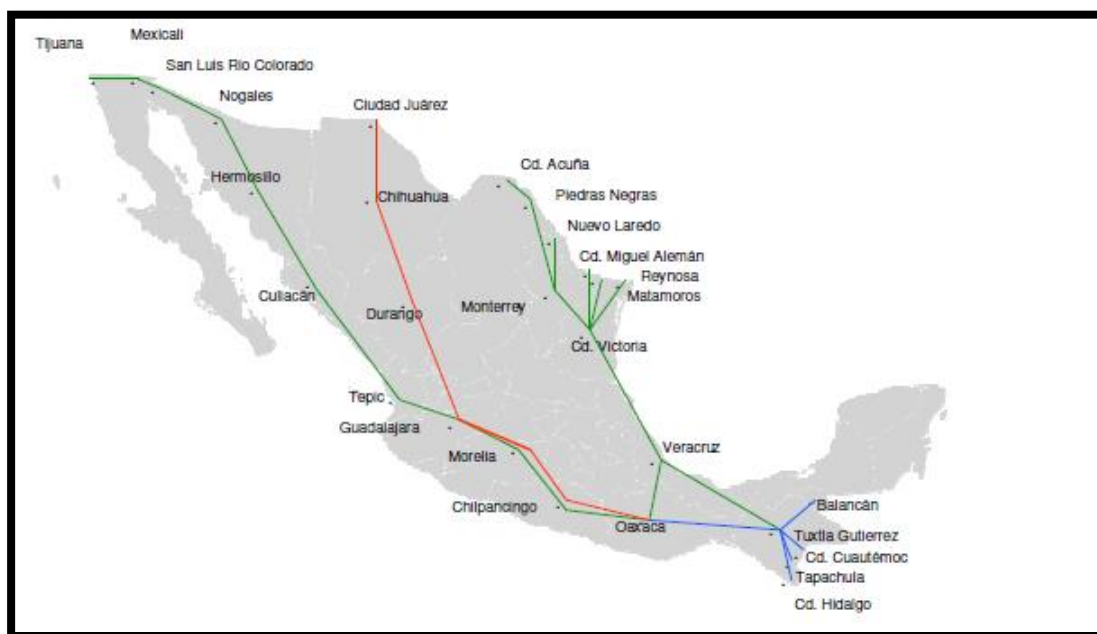
A diferencia de México, Estados Unidos cuenta con la capacidad necesaria para la realización de investigaciones de rastreo de armas; esto se lleva a cabo a través de la ATF, por tal motivo esta agencia y la PGR han trabajado conjuntamente.

El tráfico de armas está estrechamente vinculado con el tráfico de drogas y es asociado a la violencia del crimen organizado del narcotráfico debido principalmente a tres factores:

- 1) La disputa por la disponibilidad de armas de alto calibre traficadas de Estados Unidos hacia México.
- 2) Las divisiones y disputas entre los cabecillas de las organizaciones criminales por: el liderazgo de zonas o plazas en los que operan dichas organizaciones; por la hegemonía en el mercado de las drogas y el control de las rutas para el tráfico de éstas.
- 3) Enfrentamiento de las organizaciones criminales con las policías y las fuerzas armadas.

Se ha documentado que las mismas rutas que se utilizan para el tráfico de la droga hacia Estados Unidos son utilizadas para traficar armas en sentido contrario. El siguiente mapa ilustra las rutas del tráfico en México existentes en 2008. De las cuatro rutas, la del Golfo resultó ser la más activa, el ingreso es por Ciudad Acuña y Piedras Negras, Coahuila; Nuevo Laredo y Miguel Alemán, Reynosa y Matamoros, en Tamaulipas, de donde baja a Veracruz y termina en Chiapas.

Mapa 7. Rutas del tráfico de armas en México: Pacífico, Centro, Golfo y Sur.



*Fuente: *Informe Tráfico de Armas México – Estados Unidos*. PGR (2008).

Las organizaciones mexicanas del crimen transnacional son las principales beneficiarias del tráfico de armas y municiones de Estados Unidos hacia México, por tanto las rutas de tráfico ilegal que han establecido y controlan estas organizaciones representan un peligro para ambas naciones en particular para la región fronteriza México – Estados Unidos y las entidades federativas al interior de la República Mexicana, como bien puede interpretarse a partir del mapa presentado.

De acuerdo con el Informe de la PGR “Tráfico de Armas México – USA” publicado en noviembre de 2008, en la región fronteriza existían 19 lugares de cruce formales y un número indeterminado de cruces informales de armas. En el informe no se detallan los puntos de cruce referidos, sólo se menciona que tan sólo para el caso de Chihuahua existen 4 cruces formales y 300 brechas que cruzan la frontera entre Ojinaga y Ciudad Juárez (PGR, 2008). Sin embargo, se presume que el gobierno mexicano tiene identificadas cuatro rutas principales por las que ingresan las armas estadounidenses estas son:

- Ruta del Pacífico: ingresa por Tijuana y trasiega por: Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, Culiacán, Tepic, Guadalajara, Lázaro Cárdenas, Morelia, Chilpancingo y Oaxaca.
- Ruta del Centro: ingresa por Ciudad Juárez y trasiega por: Chihuahua, Durango, Guadalajara y Morelia.
- Ruta del Golfo: ingresa por Ciudad Acuña y trasiega por: Piedras Negras, Nuevo Laredo, Miguel Alemán, Reynosa, Matamoros, Ciudad Victoria, Veracruz, Tabasco o Oaxaca.
- Ruta del Sur: ingresan por Balancán, Ciudad Cuauhtémoc, Tapachula y Ciudad Hidalgo y trasiegan por Tuxtla a Veracruz y Oaxaca.

El mapa 8 ilustra las rutas de abastecimiento y tráfico de armas desde Estados Unidos a México.

Para el año 2008 se estimaba que existían alrededor de 100,000 permisionarios de venta de armas, de los cuales alrededor de 12,000 se encontraban en la región; esto quiere decir que en la región se concentra un mercado legal poco controlado para venta de armas, como ya se ha referido anteriormente debido a la regulación particular de los estados fronterizos del sur de Estados Unidos.

Debido a la ilegalidad de las armas que existen en el país no ha sido posible para las autoridades correspondientes estimar el volumen de armas que circulan en el territorio mexicano. Sin embargo, entre 2002 y 2006 se aseguró un promedio anual de 2 mil 500 armas largas a los grupos criminales y 450 mil municiones. En la administración de Calderón se decomisaron un total de 28 mil 19 armas, 15 mil 162 de ellas largas. El último informe de labores de la PGR estimó que en el año 2015 se aseguraron un total de 2 mil 108 granadas y minas de diferentes tipos y 9 mil 180 armas (PGR, 2015).

La cooperación bilateral México - Estados Unidos en la materia data desde 1995, la colaboración ha tenido como fin prevenir y controlar el tráfico de armas, la estrategia que se ha erigido a lo largo de estos años es el fortalecimiento de los mecanismos de intercambio de información con el propósito de mejorar las

técnicas de identificación, detección e interceptación para la prevención y control del tráfico ilícito de armas en México y así también mitigar los efectos de la escalada de violencia en ambos países derivado y asociado a ello. Los enlaces para el intercambio de información entre México y Estados Unidos, han permitido una comunicación en tiempo real para la realización de acción en caso de detección sobre la introducción de armas de fuego y para el rastreo de armamento asegurado así como la identificación de las personas relacionadas con los actos ilícitos de la delincuencia organizada. Sin embargo, dicha cooperación y estrategias no han sido del todo efectivas.

Mapa 8. Rutas de abastecimiento y tráfico de armas desde Estados Unidos a México.



Fuente: (González Rodríguez, 2014).

En el año 2011, la ATF dio a conocer que durante 15 meses se puso en marcha el operativo encubierto conocido como "Rápido y Furioso", el cual consistió en introducir deliberadamente desde Estados Unidos a México alrededor de 2000 armas. Este operativo buscaba detectar la cadena del contrabando de armas;

empero, se sabe que éste fue un fracaso cuyas consecuencias han sido irreversibles. De este episodio se destaca el reconocimiento de nuestro país vecino del norte sobre el papel de sus armerías como abastecedoras de armas a los grupos criminales mexicanos, esto lo afirmó Lanny Breuer, Subprocurador de Asuntos Criminales del Departamento de Justicia de aquel país:

“Es de mi conocimiento que 94 mil armas de fuego han sido recuperadas en los últimos cinco años en México. Éstas son sólo las que han sido recuperadas, no todas las que están en México, y de esas 94 mil armas que han sido recuperadas en México, 64 mil son rastreables a Estados Unidos.” (Pérez, 2011).

A partir del 2012 se ha estimado que alrededor de 2000 armas cruzan diariamente la frontera desde Estados Unidos a México. El 85% de 15 millones de armas están en circulación en México a partir de dicho año. Las principales razones que hacen posible el contrabando de armas a través de ambos países, corresponde, por un lado, a la disponibilidad de una gran variedad de armas de uso militar y de asalto en el territorio estadounidense y, por otro, a las leyes laxas sobre el control de armas en este país.

En resumen el panorama entorno al tráfico de armas en la relación bilateral está dotado de los siguientes elementos:

- Las diferentes legislaciones nacionales a nivel federal y estatal sobre la posesión de armas y su regulación.
- El papel que juega Estados Unidos como proveedor de armas y México como receptor de éstas provenientes de dicho país.
- El limitado control sobre el abastecimiento legal de armas provenientes de la Unión Americana a las fuerzas armadas de México ha propiciado un incremento sobre el volumen de armas que se comercian en el mercado negro.
- El control fronterizo a lo largo de la región fronteriza no garantiza incautaciones de armamento pues la revisión en los cruces de internación a México es laxo.

- La ruta del tráfico de drogas ha sido utilizada a la inversa para el tráfico de armas logrando ampliar el alcance del tránsito hasta trazar y extender una ruta de introducción de armas a Centroamérica.
- La inseguridad fronteriza derivada de la violencia está asociada al narcotráfico y al tráfico de armas.

2.2.3. Migración México – Estados Unidos.

Al remitirnos al estudio de la migración nos aventuramos a una inmensa, amplia y prolífica área de conocimiento; sin embargo, en el presente análisis nos enfocaremos en el estudio de la migración internacional, un eje temático importante en la relación bilateral México – Estados Unidos. Antes de adentrarnos al estudio de la coyuntura de los últimos quince años, es preciso definir algunos aspectos conceptuales que servirán de apoyo para comprender el panorama relativo a la migración y la seguridad fronteriza en la relación bilateral que se desarrollará en este apartado.

La migración es un fenómeno que ha estado presente en la historia de la humanidad puesto que el desplazamiento de las poblaciones es inherente al comportamiento humano. Desde una perspectiva demográfica se sabe que la migración cuenta con una vasta tipificación según el espacio geográfico del que se hable, por un lado tenemos la migración que ocurre al interior de los países, ésta es la migración interna la cual es entendida como la movilidad de la población al interior del territorio y de sus fronteras nacionales, a su vez cuenta con una historia propia sobre su modalidad y depende de cada país.

En este sentido, cabe señalar brevemente la tendencia de la migración interna en México. Durante los años sesenta la migración interna era fundamentalmente del campo a la ciudad; más tarde en los años ochenta, éstas zonas metropolitanas receptoras comienzan a perder su dinamismo económico, social y demográfico dando como resultado una reorientación del flujo migratorio hacia regiones y ciudades en pleno desarrollo industrial, en este sentido la estructura de la

economía nacional ha ido de la mano con la tendencia de la migración interna del país, todavía en la década de los noventa se hablaba de la migración temporal y circular de trabajadores agrícolas, después, la movilidad de la población en general será menor, en este sentido nos estamos refiriendo a la migración interna con destino urbano; es decir, ésta sigue siendo predominante pero la cantidad de personas que cambiaron su residencia a una localidad urbana se ha reducido (López Ramírez, Romo Viramontes y Téllez Vázquez, 2013).

Ahora bien, al hablar de migración internacional nos estamos refiriendo a un fenómeno multidimensional que conceptualmente es entendido como:

“...el resultado de decisiones individuales, tomadas por actores racionales que buscan aumentar su bienestar al trasladarse a lugares donde, la recompensa por su trabajo, es mayor que la que obtienen en su país [...] Se trata, por lo tanto, de un acto individual, espontáneo y voluntario, basado en la comparación entre la situación actual del actor y la ganancia neta esperada que se deriva del desplazamiento, resultado de un cálculo coste-beneficio.” (Arango, 2003).

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) establece que la migración es un término genérico referido al movimiento de una persona o de un grupo de personas a través de las fronteras internacionales. La definición de dicho concepto se puede encontrar más o menos consensuada; sin embargo, en lo relativo al concepto de *migrante* no existe una definición universalmente aceptada. De acuerdo con la OIM el término es utilizado para referirse a las personas que han tomado libremente la decisión de migrar, por razones de conveniencia personal sin la intervención de factores coactivos externos. Dicha definición permite diferenciar entre la migración voluntaria o forzada, en tal caso es correcto hablar de refugiados o solicitantes de asilo, pues nos referimos a las personas que han dejado su lugar de origen por circunstancias adversas naturales o humanas ajenas a su voluntad. A partir de los flujos migratorios es posible tipificar al migrante como lo ilustra el cuadro 7.

Cuadro 7. Tipificación del migrante.

Condición	Definición
Migrante documentado	Los individuos que ingresan a un país con documentos y permanecen en él según los criterios de admisión establecidos.
Migrante indocumentado	Persona que por no poseer autorización para entrar a un país, incumple las condiciones para traspasar las fronteras o por la expiración de su visa, carece de estatus legal en el país anfitrión o de tránsito. Aquella persona que ha entrado a una nación legítimamente pero se ha quedado un período mayor al autorizado y ha adquirido empleo no autorizado.
Migrante calificado	Trabajador migrante que a razón de su experiencia profesional, comúnmente recibe un tratamiento preferencial en el proceso de admisión a un tercer país.
Migrante económico	Los individuos que ingresan a un país legalmente y permanecen en él según los criterios de admisión establecidos. Personas que dejan su lugar de origen con el propósito de trabajar en tierras extranjeras.
Trabajador de temporada	Trabajadores calificados, semi-calificados o sin calificación que permanecen en el país de destino por períodos temporales definidos según lo estipulado en el contrato de trabajo suscrito con el empleador correspondiente.
Refugiado	La persona que por fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, a causa de dichos temores, o no quiera acogerse a la protección de tal país.
Solicitante de Asilo	Persona que requiere su admisión en un país como refugiado y se encuentra en espera de la decisión de dicho país respecto a su solicitud, en conformidad a los instrumentos nacionales e internacionales correspondientes.

*Fuente: Elaboración propia con base en la información de la obra *Migraciones en las Américas: reflexiones en relación a la agenda de seguridad* (Guerraty, Paz y Briones, 2015).

La migración internacional se ha convertido en un fenómeno global que involucra a países desarrollados y países con economías emergentes, dicho fenómeno desempeña un papel clave en las transformaciones sociales, políticas y económicas de los países implicados en las diferentes etapas del proceso migratorio: origen, tránsito y destino.

En una migración están implicados al menos dos espacios geográficos diferenciados: la región de origen donde se inicia el desplazamiento y la región de

destino aquella donde finaliza el proceso migratorio. Desde el punto de vista de la región de origen, emigrante es aquella persona que sale e inmigrante es aquel individuo que llega a la región (Sánchez, 2012). Señalar lo anterior es importante para comprender la tendencia de la migración internacional México – Estados Unidos.

Durante las últimas dos décadas el fenómeno migratorio se ha transformado, esta situación es evidente a partir de la estimación del saldo neto migratorio de ambos países, éste se refiere a la diferencia que existe entre las salidas (emigración) y las entradas (inmigración) que ocurrieron de un país a otro durante un determinado periodo.

La tendencia de los flujos migratorios de la República Mexicana a la Unión Americana ha correspondido a una migración laboral que a partir de 2007 ha ido cambiando. En el 2011, el saldo neto migratorio fue igual a cero, lo cual significa que como resultado del descenso de la emigración mexicana a Estados Unidos y el incremento del retorno de migrantes provenientes de ese país, el número de salidas y entradas entre ambos países convergió. Empero, antes de adentrarnos a detalle en los factores que han propiciado esta tendencia es importante conocer las fases de la migración entre ambos países, el cuadro 6 expone de manera general dichas fases.

Las fases que explica Durand (2013) nos ayuda a situarnos de manera general en el tiempo y las condiciones en las que la migración tenía lugar. El contexto del período que ocupa nuestro análisis ha ido caracterizando la tendencia de la migración entre ambos países. Como sabemos a partir de los ataques terroristas de 2001, el control de la frontera sur estadounidense se convirtió en una prioridad de seguridad nacional, la política migratoria se centró en: la militarización de la frontera, en la criminalización de la migración indocumentada y el control migratorio al interior del país, se dice que la frontera pasó de ser porosa a una vigilada y militarizada.

Si bien, la migración es un fenómeno que se deriva de múltiples factores, en el caso de la migración mexicana a Estados Unidos se reconoce que el factor de mayor peso es el socioeconómico. Por tanto, el cuadro que a continuación se presenta se desarrolló tomando en cuenta no sólo el tipo de movilidad sino el contexto en el que se gestaron estas fases de la migración México - Estados Unidos.

Cuadro 8. Fases de la migración México – Estados Unidos.

Período	Contexto	Caracterización de la migración	Programas bilaterales/ Reformas migratorias
Fase I: 1900 – 1920	-Firma del Tratado Guadalupe Hidalgo en 1848: se pierde gran parte del territorio mexicano y alrededor de 100,000 mexicanos se convierten en ciudadanos de Estados Unidos. -Revolución Mexicana: 1910. -Primer Guerra Mundial: 1914-1917. -Desarrollo industrial estadounidense.	Migración laboral para el ámbito agrícola, minero y ferrocarril.	
Fase II: 1921-1941	-Industrialización y urbanización postrevolucionaria. La crisis del 29 y recesiones económicas y financieras. -Segunda Guerra Mundial: 1939-1945.	Retorno masivo de migrantes mexicanos a sus lugares de origen.	
Fase III: 1942-1964	-Demanda de mano de obra en Estados Unidos conjugado con la necesidad de oferta en México.	Migración documentada: 4 millones de trabajadores mexicanos.	Programa Bracero 1942 – 1964.
Fase IV: 1965-1986.	-Cambio de modelo económico en México: sustitución de importaciones. -Desarrollo económico de	Reflujo y control migratorio. Persiste la migración circular.	1965: Acta de Reforma de Inmigración y una enmienda que limitaba cuantitativamente la inmigración mexicana.

	Estados Unidos. -Guerra Fría.		1986: IRCA (Immigrant Reform and Control Act)-Ley Simpson Rodino, tiene como objetivo principal reducir la inmigración ilegal a través de la legalización de emigrantes que ya residían en el país.
Fase V: 1987-2007.	-Liberalización económica: libre comercio. -1994: Crisis económica en México. Firma del TLCAN	Mayor migración indocumentada. Control migratorio.	1997: Ley de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante, tiene como objetivo principal restringir la ayuda social para residentes legales y eliminar dicha ayuda para los inmigrantes indocumentados.
Fase VI : 2007-2015.	2007-2009: Recesión económica en Estados Unidos.	Saldo neto migratorio igual a cero. Deportaciones masivas de Estados Unidos a México.	2013. Propuesta de Ley Reforma Migratoria.

*Fuente: Durand, 2013; Salgado de Snyder, 2002.

Durante el período de análisis de 2000 – 2015 el fenómeno migratorio se ha transformado por diversos factores: por un lado, la recesión económica de Estados Unidos y la contracción de la industria de la construcción en ese país a raíz de la crisis financiera; por otro lado, el endurecimiento de las políticas migratorias, lo cual es evidente por el récord histórico de deportaciones durante la administración Obama.

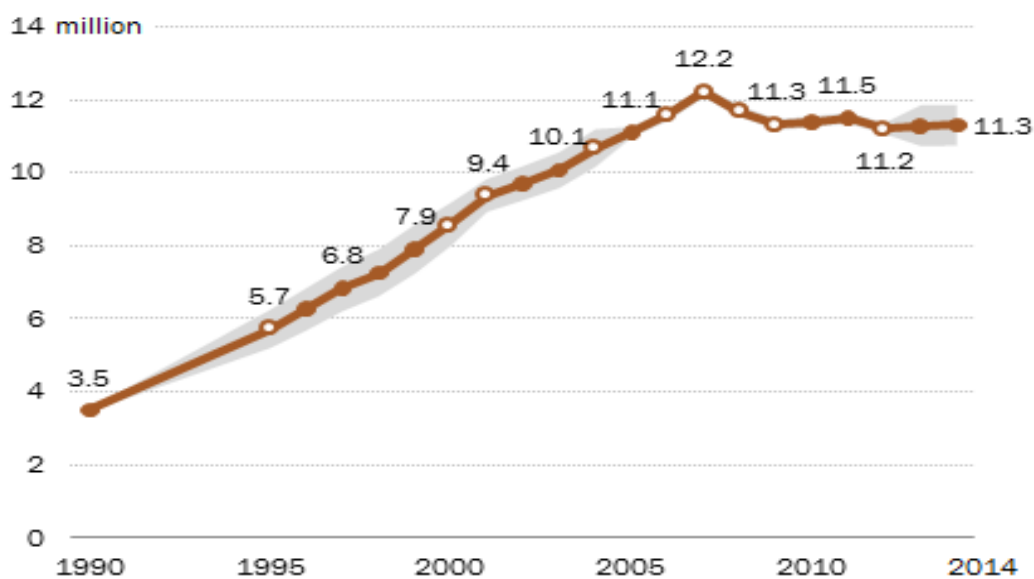
Como ya se ha señalado, a partir de 2009 la migración neta de mexicanos a la Unión Americana se aproximó a cero, desde entonces se han gestado nuevas dinámicas migratorias. El descenso de emigrantes se explica de la siguiente forma:

"... han partido menos personas de México. El flujo documentado y la cantidad anual de visas de residencia otorgadas a mexicanos no han bajado. Lo que ha descendido es la población indocumentada mexicana en

Estados Unidos, tanto en términos absolutos como relativos. Además, hay más mexicanos que usan programas de trabajadores temporales, y esto ha favorecido que los flujos ocurran dentro de cruces legales. Mientras que en 2000 los cruces de indocumentados daban cuenta de tres cuartas partes de migración neta, en 2013 sólo representan un tercio."(Escobar, Martin, Lowell t Fernández de Castro, 2013:13).

La tasa cero registrada en el último quinquenio significa que son casi equivalentes la cantidad de personas que se van a Estados Unidos que las que regresan a México independientemente de los motivos. Entonces, ¿cuál es la proporción de mexicanos que viven en aquel país? Existen alrededor de 11.3 millones de personas nacidas en México que viven en territorio estadounidense, la siguiente gráfica ilustra la presencia de migrantes indocumentados en aquel país de 1990 a 2014.

Gráfica 11. Migrantes indocumentados en Estados Unidos, 1990-2014.



*Fuente: (Pew Research Hispanic Center, 2015)

Con relación a la proporción de población migrante mexicana indocumentada que reside en Estados Unidos se ha observado que a partir del 2007 han declinado las cifras crecientes que se estimaron desde 1995, tal como se muestra en la gráfica a

continuación. Cabe mencionar que el 60% de los migrantes indocumentados se concentran en cuatro estados del este: Florida, Nueva York, Nueva Jersey e Illinois; y en 2 estados fronterizos del sur: California y Texas.

La gráfica 12 muestra que del total de migrantes indocumentados que residían en aquel país, el número de migrantes mexicanos indocumentados en aquel país ha disminuido paulatinamente del 2005 a 2014.

Respecto al incremento de migrantes de retorno se ha observado que el número de retornados se cuadruplicó de 2005 a 2010. Dicho fenómeno se asocia con la crisis económica estadounidense y el endurecimiento de las políticas migratorias en aquel país, lo cual ha motivado a que los migrantes regresen a México y se queden en el país (Durand, 2013). Cabe destacar que esta población de retorno no regresa a sus lugares de origen, sino que se establecen en localidades en donde hay mayores oportunidades de empleo. Además de estos factores, el PEW Hispanic Center (2015) reconoce que la reducción de la migración de mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos se atribuye también a la crisis del mercado de construcción de vivienda, el incremento de las deportaciones y los peligros de los cruces ilegales.

Gráfica 12. Migrantes mexicanos indocumentados en Estados Unidos, 1995-2014.



*Fuente: Pew Research Hispanic Center, 2015.

Con relación a lo anterior, lo referido puntualmente al endurecimiento de las políticas migratorias en estadounidenses, es preciso señalar que desde 1994 se comenzó a vislumbrar esta rigidez en la políticas, la declaración explícita de ello no devino de un pronunciamiento de Estado sino de la construcción de un muro entre Tijuana - San Diego ampliada a lo largo de la región fronteriza.

Durante las últimas dos décadas, el monitoreo de la frontera se ha reforzado por medios físicos y policiales, además de insumos tecnológicos que han permitido dotar de mayor inteligencia las unidades de vigilancia y control en la frontera. Las implicaciones de este proceso han dado como resultado:

- El incremento del costo de los cruces de México hacia Estados Unidos.
- Aumento de muertes de migrantes en la región fronteriza compartida.
- Incremento de las deportaciones.

Al dificultarse el paso de los migrantes hacia el territorio estadounidense, las condiciones del cruce se han vuelto más riesgosas, las circunstancias a las que se enfrentan las personas son de total inseguridad al estar expuestos al gobierno de las organizaciones del crimen transnacional organizado que han diversificado sus actividades delictivas, aprovechándose del escenario para secuestrar a migrantes, traficar con ellos y en muchos casos cooptando su libertad para el mercado de la trata de personas.

Es preciso decir que, debido a que el territorio mexicano es trayecto de la migración centroamericana que se dirige a Estados Unidos, las condiciones a las que se enfrentan en general los migrantes son de absoluta inseguridad; si bien no seremos exhaustivos en lo que a la migración centroamericana respecta, existirán algunas referencias en caso de ser pertinentes.

En síntesis, la nueva fase migratoria México – Estados Unidos se caracteriza por:

- Menores flujos migratorios.
- Disminución de la entrada de migrantes indocumentados.

- Incremento de la migración mexicana documentada con mayor calificación laboral.

Como ya se ha mencionado a lo largo de esta investigación, el tema migratorio poco a poco ha ido perdiendo primacía dentro de la agenda bilateral y en específico como un eje transversal en materia de seguridad.

Partiendo de la relación que existe entre el contexto socioeconómico en ambos países y la tendencia migratoria que ya hemos analizado, los intentos políticos sobre una Reforma Migratoria estaban dirigidos, por un lado, hacia el otorgamiento de documentación para la residencia de los migrantes en Estados Unidos, y por otro lado, a la apertura de solicitud formal de trabajadores temporales mexicanos para los campos estadounidenses. En ese tenor oscilaban los intereses políticos en relación a la Reforma Migratoria de dicho país.

En Estados Unidos se ha mantenido en espera la reforma migratoria encaminada a la regularización de la situación de 11.7 millones de inmigrantes indocumentados, de los cuales alrededor de 6 millones son mexicanos los cuales residen en aquel país sin goce de seguridad social y patrimonial, así como de certidumbre laboral.

En la administración Obama se ha emprendido El Proyecto de Ley para la Seguridad Fronteriza, Oportunidades Económicas y Modernización Migratoria (S. 744), el cual fue aprobado en el Senado de Estados Unidos el 27 de junio de 2013 y en la actualidad se encuentra en la Cámara de Representantes, la discusiones giran en torno a nuevas metas de seguridad fronteriza en relación al control y vigilancia, así como a la efectividad de la Patrulla Fronteriza. La iniciativa se compone de la siguiente forma:

- 1) Seguridad fronteriza
- 2) Reformas a los programas de visa de inmigrantes y disposiciones de integración de los inmigrantes.

- 3) Aplicación interior: se dispone que en un período de cinco años, todos los empleadores estarían obligados a utilizar un sistema de verificación electrónico para conocer el estatus migratorio de sus empleados.
- 4) Reformas para programas de visa para no inmigrantes.
- 5) Fondos de trabajo para los jóvenes.

El Proyecto de Ley mencionado que se discute en la Cámara de Representantes privilegia la seguridad fronteriza, puesto que una vez que se tenga certidumbre de la imposibilidad de nuevas incursiones de migrantes indocumentados, entonces se iniciaría un proceso para la regulación de documentos que llevaría a la posibilidad de obtener la ciudadanía estadounidense para las personas que ya residen en Estados Unidos (Moreno Pérez, 2013).

Como ya se mencionó, la propuesta de reforma migratoria en Estados Unidos tiene como objetivo principal y de partida el reforzamiento de la seguridad fronteriza; es decir, sobre el sistema de seguridad de la frontera, lo cual implica la inversión en programas y en alta tecnología para la protección y defensa del territorio, así como para la detención de migrantes indocumentados que intenten traspasar la frontera.

Las posibilidades de la aprobación de una reforma migratoria con base en dicho proyecto de Ley se balancean en relación a las posiciones políticas a favor y en contra. En el caso del ala política conservadora, ésta se opone a una reforma que incluya la regularización de migrantes indocumentados y caminar hacia la obtención de la ciudadanía. Frente a ello hay posiciones alentadoras pues se considera en muchos aspectos beneficioso el proyecto tanto en lo laboral, económico y social.

Lo que se pierde del interés sobre la reforma migratoria son las consecuencias de la seguridad fronteriza y no de la seguridad de la frontera México - Estados Unidos. Como ya se ha experimentado, las ciudades fronterizas ya enfrentan dificultades para albergar a los migrantes indocumentados que han sido

deportados y que no logran cruzar a Estados Unidos, además de lo anterior no se considera la capacidad de adaptación de las organizaciones del crimen transnacional ante estos nuevos escenarios.

2.2.3.1. Deportación.

En el presente apartado se analizará el comportamiento de las deportaciones de migrantes mexicanos indocumentados de Estados Unidos a México a lo largo de los últimos dieciséis años, el objetivo es conocer el contexto en el que se desarrolla el fenómeno y las implicaciones de éste para la seguridad en la frontera México – Estados Unidos.

Se considera pertinente precisar y definir los conceptos que se manejan en la descripción del fenómeno de la deportación, pues hablamos propiamente de un movimiento de personas el cual es nombrado de una forma específica, por tanto, en primer lugar, debemos definir lo que se entiende por *migración de retorno*:

“Movimiento de personas o grupo de personas que inician y realizan sus planes de migración, sin asistencia. Por lo general, esta migración es causada por factores negativos en el país de origen y por factores atractivos en el país de acogida; se caracteriza por la ausencia de asistencia del Estado o de cualquier otro tipo de asistencia nacional o internacional.” (OIM, 2006).

Con base en dicha definición encontramos conceptos paralelos como: retorno forzoso, retorno voluntario, retorno asistido, repatriación voluntaria y deportación. Estos conceptos están presentes en el análisis de aspectos específicos de la migración de retorno; cuando se habla de migrantes mexicanos retornados o deportados hablamos de condiciones y situaciones diametralmente distintas por ello la importancia de conocer su significado, por tal motivo en el cuadro que a continuación se presenta, sin ánimos de ser exhaustivos; contiene la definición de dichos conceptos.

Cuadro 9. Migración de retorno: definición de conceptos.

Concepto	Definición
Deportación	“Acto del Estado en el ejercicio de su soberanía, mediante el cual envía a un extranjero fuera de su territorio a otro lugar, después de rechazar su admisión o de habersele terminado el permiso de permanecer en dicho Estado.” (Pág. 26)
Repatriación forzosa o Involuntaria.	“...la repatriación es un derecho personal (distinto a la expulsión o a la deportación originalmente vinculadas a la soberanía del Estado), ni el Estado de la nacionalidad, ni el de residencia temporal, ni el que ejerce la jurisdicción sobre ellos puede proceder a la repatriación contra la voluntad de una persona elegible, ya se trate de un refugiado o de un prisionero de guerra.” (Pág. 63)
Repatriación voluntaria.	Retorno de personas a su país de origen a raíz del deseo libremente expresado de regresar y que reúnen los requisitos necesarios para hacerlo.
Retorno.	“En sentido amplio, acto o proceso de regresar. El retorno puede ser dentro de los límites territoriales de un país como, por ejemplo, los desplazados internos que regresan y los combatientes desmovilizados; o, desde el país receptor (tránsito o destino) al país de origen, como por ejemplo los refugiados, los solicitantes de asilo y nacionales calificados. Hay subcategorías de retorno que describen la forma en que se organiza: voluntario, forzoso, asistido y espontáneo; y otras subcategorías que describen las personas objeto del retorno como por ejemplo, repatriación (de refugiados).” (Pág. 65)
Retorno voluntario.	“El regreso independiente o asistido al país de origen, de tránsito o a un tercer país basado en la libre voluntad de la persona que regresa” (Pág. 65)
Retorno voluntario asistido.	“Regreso con apoyo logístico y financiero de los solicitantes de asilo rechazados, migrantes objeto de trata, estudiantes desamparados, nacionales y otros migrantes que no pueden o no quieren permanecer en el país receptor y que voluntariamente quieren regresar a su país de origen.” (Pág. 65)

Fuente: Elaboración propia con base en la información provista en “Derecho Internacional sobre migración.

Glosario sobre migración.” (Organización Internacional de Migración, 2006)

Como ya sabemos al inicio de la primera década del 2000, las políticas de control de la migración indocumentada en Estados Unidos se han endurecido, esto ha dado como resultado un mayor número de migrantes mexicanos aprehendidos al interior del territorio, los cuales posteriormente serán deportados. Esto quiere decir que durante los últimos dieciséis años, el aumento o la disminución del número de deportaciones de migrantes indocumentados ha dependido de las políticas migratorias estadounidenses (Paris Pombo, 2010).

En la literatura especializada encontramos la expresión *immigration enforcement*, esto lo entendemos como el endurecimiento de las políticas migratorias referidas al control de la migración indocumentada en el país vecino del norte, en este contexto, es preciso referirnos a ciertos aspectos con más detalle. De 1970 a 2008 se observaron altos índices de migración indocumentada en el territorio

estadounidense. El Congreso de aquel país le hizo frente al problema al aprobar en 1986 la *Immigration Reform and Control Act (IRCA)*, con la cual se presume inició el proceso de endurecimiento de la aplicación de la ley en materia migratoria y fronteriza. Desde entonces los resultados de la IRCA son:

- a) Sanciones a empleadores.
- b) Convirtió la contratación de migrantes indocumentados como ilegal.
- c) Aumento del control y vigilancia fronteriza.
- d) Fortalecimiento de la frontera.

El sistema migratorio estadounidense ha sufrido cambios a lo largo de la última década, por supuesto el más significativo es lo sucedido posteriormente a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en dicho país: la desaparición del *US Immigration and Naturalization Service (INS)* y el surgimiento del *Department of Homeland Security (DHS)* el cual lidera el sistema, las agencias *US Customs and Border Protection (CBP)*, *US Immigration and Customs Enforcement (ICE)* y la *Border Patrol (BP)* o Patrulla Fronteriza, constituyen el sistema migratorio.

La aplicación eficaz de las políticas y reformas migratorias con los recursos necesarios componen todo un sistema modernizado y administrado por el DHS o Departamento de Seguridad Nacional, con múltiples departamentos y oficinas responsables de aspectos migratorios. La combinación de acciones de estas agencias federales y los programas de aplicación de la ley en materia migratoria constituyen un complejo andamiaje de colaboración interinstitucional sin precedentes en Estados Unidos. Dicho sistema está constituido por seis pilares (Bergeron, Chishti, Kerwin y Meissner, 2013):

- I. Ejecución de las leyes migratorias en la frontera: reforzamiento fronterizo.
- II. Control de Visado y viajes.
- III. Información e interoperaciones de los sistemas de información.
- IV. Ejecución de las leyes migratorias en puntos específicos de trabajo.

- V. La intersección del sistema de justicia criminal y el sistema de aplicación de las leyes migratorias.
- VI. Detenciones y deportaciones.

Acorde con el fenómeno de estudio que nos ocupa nos centraremos en el reforzamiento fronterizo, la detención y deportación de migrantes indocumentados.

El aumento de fondos, tecnología y personal son la columna vertebral de las transformaciones que ha experimentado el sistema migratorio, lo cual ha impactado en la ejecución de las políticas migratorias. Como ya se mencionó, el sistema de aplicación de las leyes de inmigración en Estados Unidos lo componen las agencias CBP e ICE los cuales trabajan de manera conjunta para la ejecución del programa *US Visitor and Immigrant Status Indicator Technology* (US-Visit). Este sistema ha sido apoyado a través de la inversión en tecnología, así como a por la creación y expansión de diversos programas. Esto se intensificó después del 9/11, desde entonces los recursos han sido destinados especialmente para las agencias CBP e ICE. Durante la última década se desarrolló la iniciativa tecnológica para el programa US-Visit, el cual en el año 2012 superó los \$17.9 billones invertidos en dicho año fiscal.

El desarrollo de las capacidades y atribuciones de la Patrulla Fronteriza también cobran importancia, pues su labor es fundamental en el proceso de deportación. Desde 1994 la Patrulla Fronteriza había actuado bajo el principio de "disuasión a través de la prevención" lo cual ayudó durante las últimas dos décadas a construir el actual sistema de aplicación de las políticas migratorias, con base en la dotación de recursos y el mejoramiento de la infraestructura de la frontera. En el año 2012, la Patrulla Fronteriza anunció un cambio en su estrategia presentando el "Risk-Based Strategic Plan", en él se declara que los objetivos que han mantenido a lo largo de los últimos veinte años no les ha permitido hacerle frente a otros riesgos que han perdurado a lo largo del tiempo y que del mismo modo han surgido otros al margen de las problemáticas y respuestas que se ha ideado para contener las condiciones de riesgo en la frontera sur de Estados Unidos, lo

cual implica la redefinición de recursos, programas, retos y capacidades operativas, esto se ve reflejado en el volumen de las aprehensiones y deportaciones.

El nuevo enfoque propuesto se basa en el manejo de riesgo de la seguridad fronteriza, en este sentido el Departamento de Seguridad Nacional ha definido su tarea como administrador de las fronteras. En este sentido, encontramos que el cambio más significativo son las tácticas que se utilizan a lo largo de la frontera sur de Estados Unidos para contener la migración indocumentada. El retorno voluntario está siendo suplantado por una variedad de acciones como la persecución criminal o la repatriación al interior de México o a cualquier otro punto de la región fronteriza, pero por supuesto del lado mexicano. Existen consecuencias tanto para la población migrante en condición de indocumentada como para el sistema migratorio de Estados Unidos.

Para el control y vigilancia fronteriza, la labor de la CBP es asegurar los puertos de entrada y al mismo tiempo es responsable de facilitar el comercio legítimo y el turismo, toda vez que se prevenga la entrada de una pequeña o potencial amenaza, esto se refiere a la entrada de: terroristas, migrantes indocumentados y el contrabando de bienes, drogas y armas. En la medida en que mejora la seguridad fronteriza y se criminalizan ciertos flujos a lo largo de la frontera se ha vuelto más complicado el cruce ilegal, esto aumenta el posible uso indebido de los procedimientos de cruce legales; es decir, surgen otros riesgos a los que esta agencia deberá enfrentarse.

Las funciones de inspección en los puertos de entrada hacia Estados Unidos se han fortalecido a través de la dotación de personal y de nuevas herramientas, el programa "US-Visit" provee de una alta tecnología biométrica para la verificación de identidad de las personas que cruzan la frontera provenientes tanto de México como de Canadá. Sin embargo, los avances de la infraestructura física no han ido al mismo ritmo que la tecnología para la detección de la documentación probatoria para ingresar legalmente a Estados Unidos.

Es así como a través de este sistema, Estados Unidos se vale de todos los recursos para realizar las aprehensiones y deportaciones de migrantes indocumentados. El flujo de las deportaciones en la década de 2003 a 2012 se estimó en 4.6 millones de devoluciones de migrantes a México (Coubés, 2013). Se ha observado un descenso en el volumen de las deportaciones, en el 2012 la Encuesta de Migración de la Frontera Norte estimó un total de 352,188 deportaciones.

En Estados Unidos se han expandido sustancialmente las capacidades de detención encaminadas a la deportación y la adjudicación de casos sujetos a ésta lo cual ha constituido uno de los pilares del sistema migratorio. Se han identificado dos tendencias: el incremento de deportaciones de "extranjeros criminales" y el uso extensivo de órdenes administrativas versus judiciales para llevar a cabo las deportaciones.

En el *Reporte sobre dimensión, caracterización y áreas de atención a mexicanos deportados desde Estados Unidos* realizado por el Colegio de la Frontera Norte se señala un comparativo entre el número de mexicanos deportados bajo una orden de retiro, en 1998 la cifra registrada fue de 139,928 deportaciones, mientras que en el 2011 se estimaron un total de 293,966 deportaciones, éstas se realizan a través de 9 ciudades fronterizas del norte de México ésta son:

- Ciudades del este: Matamoros, Reynosa, Nuevo Laredo y Ciudad Acuña.
- Ciudades del oeste: San Luis Río Colorado, Mexicali y Tijuana.
- Ciudades del centro: Ciudad Juárez y Nogales.

Tijuana es la ciudad fronteriza en donde se concentran las deportaciones, recibe alrededor del 55% de las deportaciones totales. Las características sociodemográficas de los migrantes deportados son en gran mayoría hombres, en menor porcentaje mujeres, la edad promedio es de 30 años, el 67% reportó ser jefe de familia o tener un cónyuge en Estados Unidos, cuentan con una escolaridad mínima de ocho años, el 30% habla el idioma inglés y el 6.7% habla una lengua indígena; el 33% reportó haber permanecido por más de un año en

Estados Unidos, alrededor de 60,000 mil declararon haber residido en aquel país por más de cinco años. La siguiente tabla presenta las deportaciones realizadas por el ICE del 2008 al 2015.

Tabla 7. Deportaciones de migrantes indocumentados del ICE, 2008-2015.

AÑO	TOTALES	DESDE EL INTERIOR DEL PAÍS	DESDE LA FRONTERA
2008	369,221	234,770	134,451
2009	389,834	237,941	151,893
2010	392,862	229,235	163,627
2011	396,906	223,755	173,151
2012	409,849	180,970	228,879
2013	368,644	133,551	235,093
2014	315,943	102,224	213,719
2015	235,413	69,478	165,935

*Fuente: Elaboración propia con base en la información estadística del Enforcement and removal operations report. Fiscal Year 2015 (ICE,2015).

Existen dos hallazgos importantes sobre la deportación de Estados Unidos a México, por un lado el flujo de migrantes deportados ha disminuido y por otro, las características sociodemográficas de los migrantes mexicanos deportados han cambiado, tan sólo tomando tres aspectos generales: educación, edad y dominio del idioma inglés; da cuenta de una población calificada lista para reconstruir sus vidas en sus lugares de origen o en la región fronteriza como generalmente sucede, aunque lastimosamente esto se logre a costa de la separación familiar.

Este panorama sobre las deportaciones nos arroja a un escenario de consecuencias tanto para Estados Unidos como para México. En el caso estadounidense encontramos que la comunidad mexicana migrante en aquel país sufre de una marginación sistematizada, cada vez son más vulnerables a la desintegración familiar debido a las deportaciones de uno de los pilares (madre o padre), dando como resultado la separación familiar. Al mismo tiempo; las operaciones de detención y procesamiento de migrantes indocumentados ha generado un estrés en el sistema migratorio estadounidense. Para el caso de México, las deportaciones provocan una presión demográfica importante en las principales ciudades fronterizas, trae consigo la demanda de trabajo que no

puede ser cubierta en su totalidad, como resultado la población flotante se queda en la frontera esperando ingresar nuevamente a Estados Unidos, con la seguridad fronteriza a lo largo de la región se vuelve peligroso intentar cruzar por el punto que sea, pues por un lado está el inminente riesgo de ser capturado nuevamente por la Patrulla Fronteriza o por bandas del crimen organizado que están al acecho para aprovecharse de la situación de estas personas, proponiéndoles participar de sus actividades delictivas a cambio de ayudarlos a cruzar, esto efectivamente puede terminar o empezar en tráfico de migrantes con el doble fin de cruzar drogas.

En atención a estas condiciones, la cooperación bilateral se ha concentrado en programas de repatriación voluntaria. En 1995 a partir de la reunión del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, se formalizaron acuerdos de competencia para los gobiernos e instancias locales y se implementaron medidas específicas para la repatriación segura y ordenada de connacionales mexicanos indocumentados procedentes de la Unión Americana. Tres años más tarde, la Comisión binacional México – Estados Unidos sobre migración 1995-1998, en el marco del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares creó un subgrupo para acordar los principios generales y criterios específicos para la repatriación. El 20 de febrero de 2004 se suscribió el primer acuerdo binacional de carácter general sobre los procesos de repatriación entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos: Memorandum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos. Derivado de este acuerdo se implementó el Programa de Repatriación Voluntaria al Interior (PRVI) financiado por el gobierno estadounidense, posteriormente en el año 2008 se impulsó el Programa de Repatriación Humana (PRH).

2.2.3.2. Tráfico de migrantes indocumentados.

El tráfico de personas guarda una diferencia importante con respecto a la trata de personas, en el apartado correspondiente se explicarán a detalle dichas diferencias, por el momento abordaremos la parte jurídica del tráfico de migrantes. El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire es complementario de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en su artículo 3 establece que:

"[...] por tráfico de migrantes se entiende la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional residente permanente, con el fin de obtener -directa o indirectamente- un beneficio financiero u otro beneficio de orden material." (UNODC, 2004).

En el caso de la legislación estadounidense, el primer referente es el Acta de Inmigración y Nacionalidad (INA, por sus siglas en inglés) creada en 1952, la cual ha sido objeto de diversas enmiendas. También cuenta con el acta: *Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000*, la cual brinda un panorama general sobre la regulación de Estados Unidos en materia de inmigración y tráfico ilícito de personas tanto en territorio estadounidense como extraterritorialmente. Las sanciones están dirigidas a los traficantes de personas, empero, no se especifica que se entiende por dichos términos.

En el 2003 el Congreso de Estados Unidos aprobó el acta *Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2003*. Los aspectos importantes a destacar de dicha acta son:

- Se establece para las víctimas de tráfico el derecho a recibir asistencia legal y social.
- Se otorgaron amplias facultades al presidente en materia de política migratoria y, por tanto, sobre el tráfico ilícito de migrantes: el presidente establecerá y realizará programas para desarrollar la asistencia necesaria para las víctimas.

- Se incluyen facultades para otorgar concesiones a organizaciones no gubernamentales y extranjeras con el fin de brindar amparo a las víctimas y proporcionar prácticas adecuadas a los guardias fronterizos y oficiales locales ejecutores de la ley.

En el caso de México, la legislación federal que regula el tráfico de personas se establece en los siguientes ordenamientos jurídicos:

- Ley General de Población: Art. 138.

“Se impondrá pena de ocho a dieciséis años de prisión y multa de cinco mil a quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento de consumar la conducta, a quien por sí o por interpósita persona, con propósito de tráfico, pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país, sin la documentación correspondiente. Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros introduzca, sin la documentación correspondiente expedida por autoridad competente, a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o, con propósito de tráfico, los albergue o transporte por el territorio nacional con el fin de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que esté vigente en el Distrito Federal.

Se aumentarán hasta en una mitad las penas previstas en los párrafos precedentes, cuando las conductas descritas se realicen respecto de menores de edad; o en condiciones o por medios que pongan en peligro la salud, la integridad o la vida de los indocumentados, o cuando sean sometidos a tratos inhumanos que vulneren sus derechos fundamentales; o bien cuando el autor del delito sea servidor público.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley General de Población*, 2010).

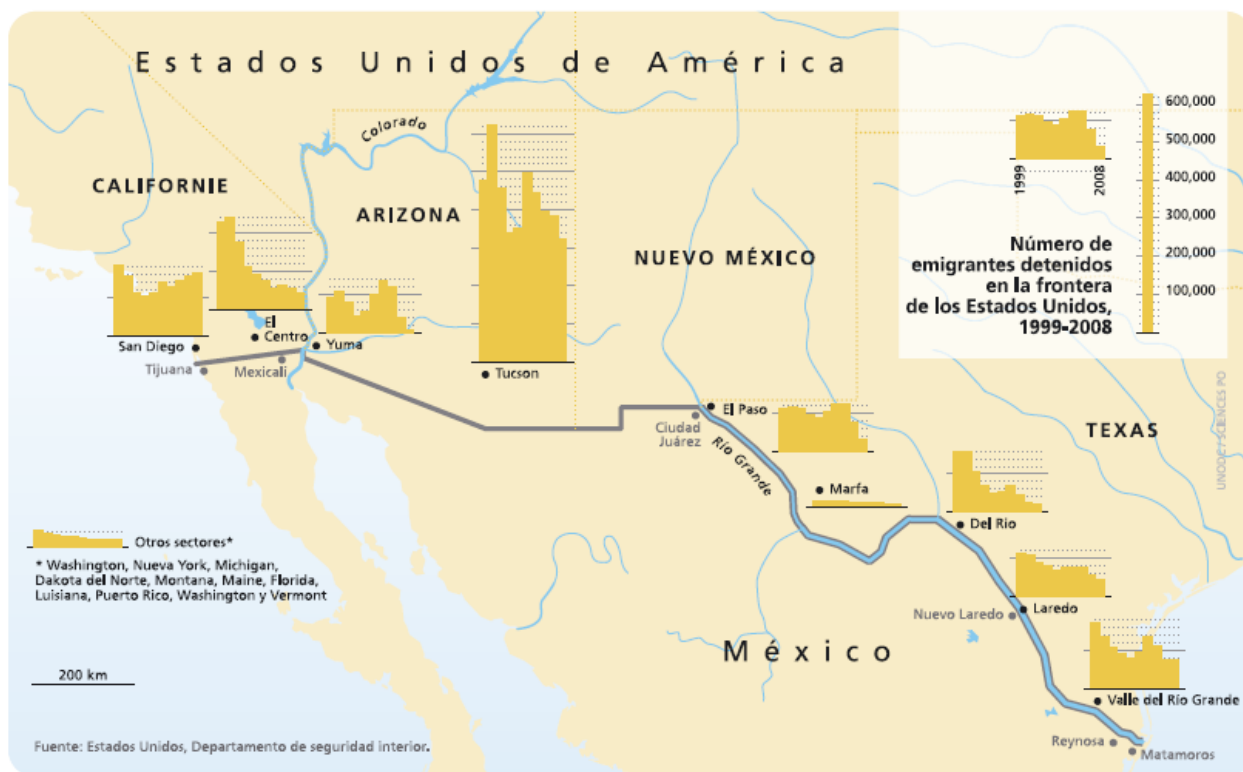
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada: Art. 2, fracc. III.

“Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada [...]

Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 138 de la Ley General de Población.” (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada*, 2010).

Como podemos observar, tanto México como Estados Unidos cuentan con el andamiaje jurídico y herramientas institucionales para dar respuesta al tráfico de migrantes indocumentados, sin embargo, debido a la envergadura del problema, éste sobrepasa los límites que los países han desarrollado e impuesto para contener el tráfico de migrantes en la región fronteriza. El mapa 9 nos permitirá ubicar las corrientes migratorias de América Latina hacia Estados Unidos, a partir de ello podemos aproximarnos a la complejidad en la que tiene lugar el tráfico de migrantes indocumentados.

Mapa 9. Corrientes de migrantes de América Latina hacia Estados Unidos, 1999-2008.



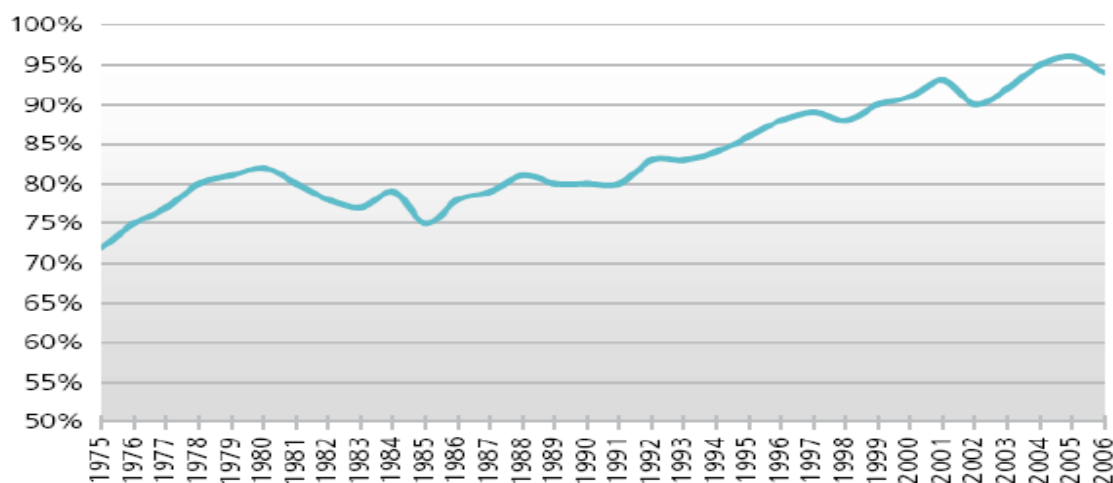
*Fuente: (UNODC, 2010).

Como datos generales en relación al tráfico de migrantes indocumentados en América Latina, la UNODC presenta las siguientes cifras (UNODC, 2015):

- Al año, aproximadamente 3 millones de migrantes latinoamericanos son víctimas de tráfico en la frontera sur de Estados Unidos.
- El ingreso total de los traficantes de migrantes mexicanos hacia Estados Unidos asciende a los \$6.6 billones al año.
- La tarifa pagada por cada migrante es en promedio entre los \$2,000 y \$10,000 dólares.
- La mayoría de dichos migrantes son hombres jóvenes, sin embargo, recientemente se ha incrementado significativamente el número de mujeres.
- La elección de la ruta (tierra, mar o aire) está relacionada con la situación económica de los migrantes.

- Las víctimas procedentes de América del Sur, Centroamérica y El Caribe, han sido ubicadas en América del Norte, Europa y Medio Oriente.
- Estados Unidos es el principal destino.

Gráfica 13. Proporción de migrantes indocumentados mexicanos que recurren a los servicios de traficantes, 1975 – 2006.



Fuente: UNODC, 2010.

En la gráfica anterior se observa la proporción de migrantes indocumentados mexicanos que han recurrido a los servicios de traficantes desde 1975 a 2006 de acuerdo a un estudio de la UNODC. El tráfico de migrantes a nivel mundial es un delito complejo y dinámico, éste genera miles de millones de dólares para los traficantes que operan a través de las redes de "polleros" o "coyotes" que ayudan a cruzar a los migrantes de manera irregular y clandestina las fronteras ya sea por tierra, mar y aire.

A partir de las Encuestas sobre Migración en las Fronteras Norte y Sur de México (EMIF Norte y Sur) del Colegio de la Frontera Norte (Ortiz-Ramírez, 2014) se estimó que en 2013 cerca de un 47.4% de centroamericanos pagaron a un traficante el cruce hacia Estados Unidos desde México. Se estima que más del 90% de migrantes mexicanos indocumentados recibió asistencia de traficantes para ingresar a Estados Unidos.

Con base en este panorama, México y Estados Unidos han afrontado la problemática a través de la cooperación. En México, a nivel federal participan: la PGR, la Policía Federal, el Instituto Nacional de Migración y el CISEN. La colaboración consiste en el intercambio de información entre ambos países con el objetivo de rescatar víctimas de tráfico de personas, la identificación de redes de tráfico de migrantes, la detención de presuntos delincuentes y el aseguramiento tanto de bienes como de cuentas bancarias. Sin embargo, pese a los compromisos que se asumen e intentan cumplirse, existe la posibilidad de mejorar los procesos de colaboración e inclusive la orientación estratégica de las mismas.

2.2.4. Trata de personas.

La trata de personas es un grave problema tanto en México como en Estados Unidos; sin embargo, antes de adentrarnos en dicho fenómeno y posteriormente abordar el tráfico de migrantes indocumentados es necesario considerar las diferencias sustanciales entre una situación de trata y tráfico por lo tanto, en primer lugar se expondrán aspectos conceptuales para distinguir la trata del tráfico, enseguida se presentará una comparación general entre ambos fenómenos desde una perspectiva jurídica y posteriormente se presentará el análisis concreto de esta problemática transversal en relación a la seguridad en la región fronteriza México - Estados Unidos.

Antes de adentrarnos a la exposición referida a los aspectos jurídicos que analizaremos de los delitos en cuestión, es preciso iniciar con una breve explicación sobre la diferencia entre ambos fenómenos delictivos, debido a que en los diferentes ámbitos: político, jurídico, suelen confundirse y es precisamente este uno de los factores que hacen compleja su atención y el entendimiento nacional y bilateral sobre el tratamiento de éstos en dichos niveles.

En la cima del problema encontramos la fenomenología general sobre el tráfico de seres humanos, dentro de la problemática se diferencian dos condiciones que

vienen a caracterizar la tipificación de los delitos que analizaremos, por un lado se desprende el tráfico de personas, el cual consiste en: ayudar y controlar el tránsito fronterizo de personas en situación irregular para obtener un beneficio económico. Y por otro lado tenemos la trata de personas, el cual implica: promover o controlar el tráfico de seres humanos con fines de explotación personal, empleando para ello medios o situaciones que no permiten mostrar una opción real y libre a la víctimas (Gómez Tagle, 2011).

Cuando las personas se enfrentan a la necesidad de emigrar, se encuentran en graves situaciones de indefensión, pues generalmente las condiciones de dichas personas se caracterizan por una necesidad de movilidad, con escasos o nulos recursos económicos, logísticos y jurídicos para emigrar; propiamente estas condiciones permiten distinguir entre la migración legal y el tráfico de migrantes indocumentados. El lucro de este delito reside en el traslado y se encuentra referido en los verbos descriptores del tráfico: albergar, transportar y ocultar a personas. De lo que se habla es de la oferta de un servicio que consiste en el traslado de personas de manera no autorizada. La esencia del delito se encuentra en el hacer o ayudar a cruzar las fronteras nacionales de los países de forma indocumentada a terceras personas. En este sentido, no importan las motivaciones de la acción, lo significativo es el cruce de fronteras, no existe la restricción de movimientos posteriores o la incautación de documentos.

La trata de personas implica el sometimiento y explotación de las personas, para la comisión de dicho delito se requiere del desplazamiento, esto constituye apenas la etapa inicial del hecho delictivo. En este sentido, lo fundamental es el traslado para la posterior explotación de la persona, al margen de la forma de ingreso; es decir, si esta fue documentada o no. Dicho traslado o desplazamiento no necesariamente supone el cruce de fronteras, ya que éste puede ocurrir dentro del mismo país. La trata conlleva la privación o limitación de la libertad puesto que las personas son coaccionadas al despojarseles de documentos de identificación o personales, en este sentido cabe subrayar que la trata es un delito en contra de las personas. Los fines de ésta son diversos, por ejemplo: la prostitución, la

explotación sexual y la explotación laboral entre otros delitos; es así como la trata cosifica a las personas convirtiéndolas en mercancía. Todas estas características permiten distinguir sustancialmente la trata del tráfico.

Con base en estos referentes podemos identificar uno de los principales problemas en relación al tratamiento de esta temática, pues se confunde la trata con el tráfico de personas o con la explotación sexual comercial; como hemos visto la trata de personas y el tráfico de migrantes indocumentados son en sí mismos delitos específicos que requieren una adecuada tipificación y medidas regulatorias con efectos jurídicos claros, independientemente de los fines de cada uno de ellos.

Con base en el desarrollo anterior podremos adentrarnos con sencillez al ámbito jurídico de ambos delitos. La trata de personas es un delito grave tipificado por autoridades internacionales y nacionales al interior de los Estados. Observaremos que el ordenamiento jurídico internacional es la base de la regulación federal en el caso de México.

El referente jurídico internacional para la regulación de la trata de personas es el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños. Este instrumento complementa la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional adoptada en el 2000, también conocido como Protocolo de Palermo. Los Estados que suscriben la Convención están obligados a perseguir jurídica y penalmente la trata de personas. La Convención define la trata de personas como sigue:

"[...] la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los

trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos." (UNODC, 2000).

El artículo 5to del Protocolo de Palermo establece que todos los Estados parte deben adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar como delito la trata de personas así como sancionar las conductas enunciadas en el artículo tercero del Protocolo en su derecho interno. En México la tipificación de la trata de personas no sólo es diferente entre las distintas entidades federativas, la problemática reside en la omisión de las conductas señaladas por el Protocolo; es decir, que determinan que el consentimiento de la víctima no excluye el delito (Noriega García, 2011).

La regulación federal de la trata en México se basa, como ya se ha mencionado, en el referente internacional citado anteriormente y se suscribe en Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a Víctimas de estos delitos, con base en ella se establece que:

"Toda acción u omisión dolosa de una o varias personas para captar, enganchar, transportar, transferir, retener, entregar, recibir o alojar a una o varias personas con fines de explotación se le impondrá de 5 a 15 años de prisión y de un mil a veinte mil días multa, sin perjuicio de las sanciones que correspondan para cada uno de los delitos cometidos, previstos y sancionados en esta Ley y en los códigos penales correspondientes." (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a Víctimas, 2011).

La legislación mexicana presenta dificultades: por un lado, al definir el delito sin precisiones concretas y, por otro, debido a la manera tan diversa en que éste delito es regulado por los diferentes ordenamientos jurídico-penales de las entidades federativas del país. Ejemplo de ello lo respalda la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en el *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México* publicado en el 2013, pues se argumenta que sólo siete entidades federativas cumplen en su legislación con la

mayoría de las especificaciones dictadas en el Protocolo de Palermo, dichas entidades son: Baja California, Colima, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Veracruz. Con base en esta realidad jurídica, el llamamiento que realizan los expertos en la materia consiste en destacar la necesaria armonización del tipo penal de trata de personas en las diferentes legislaciones estatales y la adecuada capacitación del operador jurídico con un profundo conocimiento sobre la fenomenología de dicho delito (Mendoza Bautista, 2011).

En síntesis, el balance del problema de la trata de personas para el caso de México es el siguiente (Gómez Tagle, 2011):

- Desarrollo incipiente de la investigación nacional.
- Interés centrado en lo jurídico.
- Uso irresponsable de cifras.
- Limitado avance en perfiles criminales y victimales.
- Desconocimiento de patrones de demanda.
- Confusión conceptual.
- Ausencia de impacto en la toma de decisiones.
- Desarrollo incipiente de la investigación nacional.

Un aspecto que resulta importante destacar de dicho balance es en el punto relacionado con la información estadística para el análisis de este delito. Como se ha señalado, la tipificación de la trata es reciente, aunque La Convención se establece en el 2000, México la suscribió en el 2003 y no la ha ratificado. Debido a la incipiente adopción de dicha regulación, el registro estadístico de la trata ha presentado importantes obstáculos, la información estadística disponible es escasa y su sistematización es limitada. Pese a estas condiciones referidas a la información estadística, el análisis de delitos del fuero federal y común pueden llevarnos a una aproximación cuantitativa sobre la problemática, por lo tanto la investigación apuntaría hacia el análisis de delitos como: lenocinio, estupro, violación y otros delitos sexuales. Dicho análisis da luz sobre el riesgo existente

del fenómeno en cuestión en las entidades federativas del país, esto permite identificar ambientes que facilitan las actividades relacionadas a este delito.

Las estadísticas de incidencia delictiva en materia de trata de personas presentan obstáculos significativos, por otro lado las estadísticas disponibles son escasas y adolecen de rigor respecto a su sistematización, esto se debe a su reciente tipificación y persecución.

Sin embargo, algunas estadísticas del fuero común y federal pueden aproximarnos a esta realidad a partir del registro y la observancia de los siguientes delitos como: lenocinio, estupro, violación y otros delitos sexuales. Su análisis nos lleva a comprender el riesgo de ocurrir este delito en algunos estados de la República con base a la identificación del contexto sociodelictivo. Aunado a ello, otro indicador es la presencia de grupos delincuenciales en los estados que requieren de vínculos con otros grupos y redes delictivas que se dedican a otras actividades ilícitas.

De tal forma que reunidos estos elementos es posible identificar ambientes que facilitan esta actividad delictiva, independientemente del índice de incidencia de la trata de personas, porque como ya se mencionó los obstáculos sobre el levantamiento de la información estadística incide en un margen de error alto al correlacionar directamente los índices de incidencia de este delito y la realidad imperante.

En un contexto más amplio, los indicadores de violencia revisados a lo largo de este capítulo como los homicidios dolosos y los fallecimientos por delincuencia organizada contribuyen a la caracterización del fenómeno. Esto permite identificar los ambientes propicios para la manifestación de la trata de personas en algunos estados. Existe una profunda dificultad para la identificación de víctimas de trata de personas, por tal motivo es preciso complementar las estadísticas en la materia con la información estadística sobre actividad delictiva en general y otros indicadores del contexto.

En lo que respecta al delito de trata de personas en el fuero común, se ha observado que las cifras en el ámbito estatal son escasas y en algunos estados inclusive corresponden a cero.

Las razones por las cuales la información estadística es pobre y en algunos casos ni siquiera se encuentra disponible son las siguientes:

- Recientemente los estados de la República Mexicana han tipificado el delito de trata de personas.
- Existe una capacidad limitada de las instituciones para perseguirlo y sancionarlo.
- La tasa de denuncia es relativamente baja.
- Reclasificación del delito cuando es denunciado debido a la falta de capacitación sobre los agentes del Ministerio Público y los jueces para la identificación del cuerpo del delito.

Sin embargo, pese a estas dificultades, la información estadística sobre las averiguaciones previas del fuero común por trata de personas nos permite darnos una idea del panorama delictivo. Por lo tanto en la siguiente tabla se presenta el desglose de las averiguaciones previas emprendidas en los estados fronterizos del norte de México.

Tabla 8. Desglose de averiguaciones previas emprendidas en los estados fronterizos del norte de México sobre trata de personas, 2009-2013.

Entidad Federativa	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Baja California	0	0	17	46	5	68
Chihuahua	0	0	0	0	30	30
Coahuila	0	1	0	0	1	2
Nuevo León	0	0	1	2	0	3
Sonora	1	1	6	4	2	14
Tamaulipas	0	0	0	1	1	2
Total estados fronterizos	1	2	24	53	39	119
Total nacional	88	189	291	360	89	1017

Fuente: Elaboración propia. (CNDH, 2013).

Son ocho los estados los que concentran el 81% del total de averiguaciones previas sobre trata de personas del fuero común de acuerdo a las estimaciones del período que va de 2009 a 2011, dichos estados son: Aguascalientes, Tlaxcala, Chihuahua, Chiapas, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, el Estado de México y la Ciudad de México.

De acuerdo con el "Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México" (CNDH, 2013) se observó que las principales zonas de incidencia de trata de personas en el país son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Colima, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz.

Como país de destino, México es receptor de víctimas de trata de personas procedentes de al menos 26 países. Los países centroamericanos como Guatemala, Honduras y el Salvador presentan el número más elevado de procedencia de las víctimas.

Tanto la frontera norte como la frontera sur constituyen los eslabones vitales de la cadena de subsistencia de los circuitos de la trata de personas, dichos circuitos se mueven de sur a norte (Centroamérica-México-Estados Unidos), las víctimas son tanto personas del sur de México como de Centroamérica, pues también la migración centroamericana que transita por el país persigue con mayor persistencia la demanda de fuerza de trabajo barata de los polos de desarrollo industrial, agrícola y de servicios, cabe destacar también los servicios sexuales, esto sucede en el sur-sureste, centro y occidente de México.

2.2.5. Terrorismo.

Sin duda los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos son el referente histórico del terrorismo global contemporáneo. Durante la Guerra Fría el enemigo más peligroso de dicho país era el comunismo y a partir del 9/11 la principal amenaza para este país es el terrorismo. A partir de entonces, la

política exterior estadounidense dio un tremendo giro e inauguró una nueva era en la política internacional.

En este apartado nos avocaremos en analizar el impacto de las medidas contraterroristas impulsadas e implementadas por el gobierno estadounidense en la región fronteriza en el ámbito de la seguridad, por tal motivo se entenderá que no es el propósito remontarnos detalladamente a los hechos acaecidos el 11 de septiembre de 2001.

La Guerra contra el Terrorismo impulsada por Bush dio lugar a una serie de cambios al interior de su país y propició un mayor estrechamiento regional e internacional con otros países con el fin de ganar dicha guerra, esto por supuesto tuvo impactos significativos para la región de América del Norte, especialmente en materia de seguridad. La estrategia de guerra concebía una línea de acción: proteger las fronteras, esto requirió de una gran movilización de personal y recursos para reorganizar y proteger las fronteras estadounidenses, con ello se fue construyendo un régimen de seguridad fronteriza, el cual se ha descrito a lo largo de este capítulo.

El 9/11 tuvo impactos inmediatos en la frontera sur de Estados Unidos, las garitas se cerraron momentáneamente para luego reiniciar operaciones con una extrema demora en las revisiones a los autos. El hecho dio cuenta de la importancia del flujo de personas y bienes que cruzan diariamente la frontera, de las necesidades para dotar de mejor tecnología e infraestructura fronteriza para hacer frente a la inminente amenaza del terrorismo a través de la prevención, de tal forma que todo el aparato de seguridad fronteriza opera en función del control y la vigilancia de todo aquello que está por cruzar la línea fronteriza, los requisitos de ingreso al país se elevaron en todo sentido desde la infraestructura hasta la documentación requerida.

Analizar el tema del terrorismo en materia de seguridad en la región fronteriza México – Estados Unidos es nodal para comprender el tratamiento y el seguimiento que se le han dado a otros asuntos importantes, hemos visto que

durante los últimos quince años todos los temas de seguridad se entrecruzan, se traslapan e incluso entorpecen los procesos de colaboración, no sólo en el plano político sino también administrativo y operativo, esto lo experimentan ambos países, claro no en la misma medida, pero lo hacen. Tony Payan ha subrayado que:

“Desafortunadamente, la llegada a la frontera de la guerra contra el terror sólo complicó y oscureció los problemas de la región y pospuso el dolor de las decisiones políticas requeridas para establecer un arreglo viable para la frontera entre México y Estados Unidos.

En Washington se creía que la movilización y reorganización para “Proteger las fronteras de América” daría lugar a una frontera más segura. Pero no lo hizo. De hecho el punto central es demostrar el enorme fracaso del sistema de seguridad fronterizo a pesar de los enormes recursos destinados para “asegurar” la frontera.”(Payan, 2006:89).

Lo cierto es que el haber determinado como prioridad al terrorismo en la agenda estadounidense, cuya línea de acción principal es la frontera sur de dicho país no fue la mejor estrategia para afrontar los problemas de inseguridad en la región fronteriza, mucho menos con el cero registro de entrada de terroristas por la frontera sur estadounidense.

A pesar de esta realidad debemos comprender el ambiente cuya preocupación de Estados Unidos ha resultado válida. El terrorismo transnacional tiene lugar en un contexto de fronteras abiertas debido a la liberalización de economías como la europea o la dinámica económica, financiera y comercial, lo cual permite la libre circulación o movilidad de personas, bienes y capital a través de las fronteras. Los avances en comunicación y transporte han facilitado la organización internacional y el traslado de las organizaciones terroristas. Las redes globales del terrorismo utilizan las rutas comerciales de viaje e internet para operar. La inestabilidad política y social en algunos países es aprovechada por éstas organizaciones criminales para operar. En este contexto, la realidad de América del Norte no se puede comparar en estas dimensiones en términos de lo que una región integrada

implica lo cierto es que el fenómeno se desarrolla de igual manera con más o menos limitantes.

Las organizaciones terroristas están involucradas en fraudes, extorsiones, robo, asaltos bancarios, falsificación de documentos. Sus actividades delictivas incluyen el tráfico de drogas, el contrabando de armas y a su vez de destrucción masiva, el secuestro, el tráfico de humanos, el lavado de dinero y otros crímenes financieros, estos últimos conllevan el robo de identidad, celulares y tarjetas de crédito. El crimen organizado transnacional y el terrorismo tienen mucho en común, esto causó mayor preocupación para Estados Unidos además de la compra de armas de destrucción en masa por parte de dichas organizaciones alrededor del mundo; empero, esto no se ha manifestado de la misma forma en América del Norte.

Mucho antes de los ataques terroristas en Estados Unidos, México ya había suscrito instrumentos multilaterales para el combate del terrorismo, las motivaciones de tal cooperación responden a la solidaridad con la comunidad internacional y no por la posibilidad real de ser un blanco terrorista.

Durante el 2015 en la prensa mexicana se difundió información falsa sobre la presencia de grupos terroristas vinculados a Daesh vulgarmente conocido como el Estado Islámico, esto fue desmentido al poco tiempo con base en un informe presentado por el Departamento de Seguridad de Estados Unidos. En el reporte se señala que no existe la presencia de ninguna célula terrorista, ni siquiera Al Queda o Hezbollah, tampoco se encontraron simpatizantes ideológicos adversos ni peligrosos (Departamento de Seguridad Nacional, Estados Unidos, 2012).

Tanto México como Canadá han colaborado estrechamente con Estados Unidos para la protección de las fronteras a través del intercambio de inteligencia. En el capítulo 3, se abordaron ampliamente los mecanismos de cooperación específicos que se han desarrollado para reforzar y mejorar la seguridad fronteriza de la región México – Estados Unidos, lo cual está directamente

vinculado con el terrorismo pues este fue el principal motivo para la creación del *Proyecto de Fronteras Inteligentes para la Frontera del Siglo XXI*.

La labor de México ha sido significativa para Estados Unidos en esta lucha. La colaboración mexicana ha consistido en la implementación de medidas legislativas para hacerle frente a la posible amenaza terrorista. Estados Unidos ha apoyado los esfuerzos de México proveyendo de entrenamiento y equipo para que las dependencias de seguridad puedan operar de manera óptima, al mismo tiempo el intercambio de información es fundamental para la colaboración interinstitucional, de esta forma también ha sido posible que los cuerpos de inteligencia de ambas naciones analicen la información y promuevan en conjunto estrategias para enfrentar diversas amenazas como las que genera el narcotráfico, por ejemplo. En los puertos de entrada se ha dotado de recursos tecnológicos para la verificación de la mercancía que pasa por aduanas. También existe una creciente coordinación entre oficiales de inspección y fronterizos de ambos lados de la frontera lo cual permite mejorar las comunicaciones.

Otro ámbito en el que México colabora activamente es el financiero, como ya se mencionó, las organizaciones terroristas se financian a través del lavado de dinero, por lo tanto la estrategia es ir en contra de esta práctica, México pertenece al programa llamado *Financial Action Task Force (FATF)* a través del cual el Congreso mexicano promovió una reforma en contra del lavado de dinero, ésta se implementó en el 2013 con el fin de rastrear el dinero ilícito e incautarlo. En el 2012 México se suscribió al *Comité Interamericano contra el Terrorismo*, el cual tenía como plan específico coadyuvar en la mejora de las debilidades legislativas en la materia, en el otorgamiento de licencias, en la realización de investigaciones y la persecución de violaciones a las normas así como a la interdicción de armas de destrucción en masa y el desarrollo de componentes para construir dichas armas, las cuales pueden ser utilizadas a favor del terrorismo.

Es importante señalar que además de las acciones internas referidas a cuestiones legislativas a nivel nacional en México se han implementado cambios institucionales. En el 2003 se creó la Unidad Especializada en Investigación de

Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (UEITA), la cual depende de la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), a través de dicha Unidad se busca promover, fomentar y fortalecer la cooperación nacional e internacional para combatir las actividades vinculadas con el terrorismo, de esta forma se busca limitar el impacto de este fenómeno en el país y contener su llegada a Estados Unidos. La UEITA trabaja de manera conjunta con la SEDENA, SEMAR, INM y CISEN en el área de inteligencia.

Ahora bien, hasta el momento podemos destacar que en materia de terrorismo, México ha respondido con inmediatez, al suscribirse al perímetro de seguridad de América del Norte y en lo posterior ha actuado con voluntad política de hecho para cooperar estrechamente con nuestro vecino del norte con el propósito de contener amenazas terroristas. Como ya se mencionó, no ha existido registro alguno de riesgo en México, ni proveniente de este país hacia territorio estadounidense. Por su parte, Estados Unidos ha construido un complejo régimen de seguridad fronterizo el cual comienza su línea de acción en su frontera sur, de tal suerte que impacta la dinámica política y social de la región fronteriza.

Lo anterior resulta en detrimento de la seguridad en la región, es decir, a mayor seguridad fronteriza, otros problemas de inseguridad fueron agudizándose como: el tráfico de migrantes, la trata de personas y el tráfico de armas.

Por lo tanto, los desafíos que enfrenta la seguridad de la región fronteriza México-Estados Unidos van más allá de una mayor dotación de recursos tecnológicos entre otros para reforzar la seguridad fronteriza, se precisa de una redefinición de ésta y encausar con base en ello la cooperación binacional y transfronteriza al mismo tiempo en el que se cuenta con el aprovechamiento de un riguroso sistema de seguridad, todo ello con el propósito de atender los intereses de seguridad nacionales y públicos de la región fronteriza.

Capítulo 3. Cooperación México – Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza.

Antes de adentrarnos al análisis sobre la cooperación bilateral en los diferentes niveles de gobierno entre ambos países es necesario situar las instituciones y dependencias que participan en la cooperación binacional en materia de seguridad y asuntos internacionales. Para ello el cuadro 10 permite identificar las instituciones y dependencias del Poder Ejecutivo de México y Estados Unidos que participan formalmente en la cooperación en materia de seguridad nacional y asuntos internacionales.

Dicho panorama nos ayuda a identificar a las diferentes secretarías y departamentos que participan en la cooperación binacional y transfronteriza. A pesar de la concentración de las competencias de las instituciones gubernamentales del Poder Ejecutivo de ambos países, resulta evidente el grado de especialización de las instituciones estadounidenses en contraste con el caso de las mexicanas. Como se verá más adelante estas instituciones participan en los diferentes mecanismos de cooperación en los distintos niveles de gobierno, estableciendo redes intergubernamentales y transgubernamentales entre los diversos actores involucrados en la gran variedad de asuntos de las relaciones transfronterizas.

Cuadro 10. Instituciones y dependencias del Poder Ejecutivo de México y Estados Unidos que participan en asuntos de seguridad nacional y asuntos internacionales.

MÉXICO		ESTADOS UNIDOS	
PODER EJECUTIVO			
SECRETARÍAS	SUBSECRETARÍAS	SECRETARÍAS	SUBSECRETARÍAS
Secretaría de Relaciones Exteriores	Subsecretaría para América del Norte	Departamento de Estado	Subsecretaría de Estado para el Control de Armas y Asuntos de Seguridad Internacional
	Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y de Derechos Humanos		Oficina para Asuntos de Vigilancia y Narcóticos Internacionales
	Subsecretaría para América Latina y el Caribe.		Oficina de Asuntos del Hemisferio Occidental
	Dirección General de Organismos y Mecanismos Regionales Americanos.		
Secretaría de Gobernación	Subsecretaría de Gobierno		Oficina de Seguridad Diplomática
	Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos.		Oficina de Seguridad Internacional
	Subsecretaría de Planeación y Protección Institucional		
	Comisionado Nacional de Seguridad		Oficina de Océanos y Asuntos Científicos y Ambientales internacionales
	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública		
	Instituto Nacional de Migración		
	Centro de Investigación y Seguridad Nacional		
Policía Federal			
Secretaría de la Defensa Nacional	Fuerza Aérea Mexicana	Departamento de Defensa	Departamento de la Armada
	Estado Mayor de la Defensa Nacional		Departamento de la Marina
	Sección 7ma antinarcóticos		Departamento de la Fuerza Aérea
	Regiones y zonas militares.		Oficina del Subsecretario de Defensa
Secretaría de la Marina	Estado Mayor General de la Armada	Departamento de Seguridad Nacional	Agencia de Servicios de Ciudadanía e inmigración
	Infantería de Marina		Protección Fronteriza y de Aduana
	Unidad de Inteligencia Naval		Vigilancia de Aduanas e Inmigración
	Fuerzas navales		
	Regiones y zonas navales.		
Procuraduría General de la República	Subprocuraduría Especializada de Investigación en Delincuencia Organizada.		Guardia Costera
	Agencia Federal de Investigación		
	Centro Nacional de Planeación e Información para el Combate a la Delincuencia		

*Elaboración propia. Particularmente para México, salvo en el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa y Secretaría de la Marina no existen dependencias cuya denominación tenga relación directa con el tema de seguridad nacional y las relaciones internacionales o intergubernamentales.

3.1. Acuerdos binacionales y transfronterizos.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 suscrito por México, Estados Unidos y Canadá, inauguró una nueva etapa de cooperación trilateral. Al mismo tiempo el TLCAN marcó un precedente de colaboración binacional logrando incentivar otras áreas de cooperación más allá del intercambio comercial. Durante los primeros años, se crearon altas expectativas sobre el Tratado por ser considerado como la base de la integración de la región de América del Norte.

A 22 años de la entrada en vigor del TLCAN la integración ha sido duramente cuestionada, México mantiene una dependencia comercial con Estados Unidos, mientras que este país y Canadá han diversificado su comercio con otros países y han alcanzado un desarrollo y crecimiento económico esperado, en este sentido México es un socio importante mas no prioritario, es una potencia emergente con una débil economía. Respecto a la relación entre México y Canadá, ésta no ha demostrado intensidad e interés en ninguna de las áreas posibles y potenciales para desarrollar una mejor relación comercial y en otras áreas. De este panorama, lo que nos interesa destacar es que la cooperación en los últimos 22 años ha sido la vía constante para afrontar y solucionar problemas comunes, pese a las visiones encontradas y las tensiones alrededor de diversos asuntos. Los tres países, en especial Estados Unidos, han comprendido que el unilateralismo no es la mejor opción para proteger los intereses nacionales de cada país; empero, esta disposición surge de una necesidad y conveniencia más que de una voluntad.

Al margen de la cooperación bilateral en asuntos económicos y comerciales entre México y Estados Unidos, como ya se mencionó anteriormente, el propósito es destacar los eventos que llevaron las dos naciones a cooperar en materia de seguridad en los diferentes niveles de gobierno tanto federal, estatal como local.

En 1999 ambos países suscribieron el *Memorando de Entendimiento sobre Cooperación en contra de la Violencia Fronteriza*, en él se manifiesta la preocupación sobre incidentes protagonizados por la Patrulla Fronteriza en la persecución de migrantes intentando cruzar la frontera (SRE-Instituto de

Mexicanos en el Exterior, 2005). El acuerdo planteó desarrollar programas de capacitación de los agentes de la Patrulla Fronteriza en materia de procedimientos y lineamientos en el uso de la fuerza letal y las respuestas no letales a fin de reducir el número de agresiones e incidentes entre la Patrulla y los migrantes que pretendieran cruzar la frontera de forma ilegal.

Con base en este antecedente, en junio de 2001 ambas naciones suscribieron el *Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza*, el cual establece diversas acciones entre ellas, una política de disuasión de migración en áreas consideradas de alto riesgo a lo largo de la región fronteriza (Ramos García, 2009). Con base en dicha política se puso en marcha un programa para que los agentes de la Patrulla Fronteriza utilizaran armas no letales para repeler a los migrantes.

Antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, de acuerdo con los documentos oficiales que establecieron los mecanismos de cooperación en materia de seguridad en los casos mencionados anteriormente podemos observar que la seguridad fronteriza nos remite a la migración, básicamente a impedir el ingreso de migrantes indocumentados a territorio estadounidense.

Después del 9/11 la seguridad fronteriza será definida por la sofisticación del control fronterizo y la vigilancia a lo largo de la región para impedir no sólo el paso de migrantes indocumentados, drogas o armas, sino también contener el ingreso de terroristas a Estados Unidos. A partir de este hecho, no sólo se endurecieron las leyes también la seguridad en la frontera y la tipificación criminal a cuanto indeseable traspasara el régimen de control y vigilancia estadounidense.

A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, México adquiere un papel prioritario y estratégico para Estados Unidos como aliado para la defensa de la seguridad hemisférica de América del Norte. En marzo de 2002, ambos países suscribieron la Alianza para la frontera México-Estados Unidos en el marco de la *Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas sobre*

Financiamiento para el Desarrollo, la cual tuvo lugar en la ciudad de Monterrey (Emmerich, 2003).

La declaración conjunta de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, llamada los Compromisos de Monterrey, signada por los presidentes Vicente Fox y George W. Bush, abordó asuntos vinculados a la frontera y el control de la misma. En dicha declaración se propuso construir una frontera eficiente a partir de la modernización de su infraestructura, lo cual contribuiría a la agilización del flujo legítimo y seguro de bienes y personas. La Alianza estableció un Plan de Acción de 22 objetivos en el que se definen los pasos específicos que emprenderían ambos países para convertirla en frontera común inteligente.

La tabla 9 expone las metas que se establecen en el Plan de Acción y los objetivos específicos que conciernen a la cooperación trasfronteriza en materia de seguridad fronteriza. Al analizar los 22 puntos que contiene el Plan de Acción nos podemos percatar que la seguridad fronteriza está centrada en dos frentes específicos de acción: por un lado el control sobre los cruces fronterizos de personas y bienes; y por otro, el combate contra el contrabando de droga, armas y lavado de dinero.

Tabla 9. Metas y objetivos específicos sobre cooperación transfronteriza en materia de seguridad fronteriza del Plan de Acción de la Alianza para la Frontera México – Estados Unidos.

Plan de Acción	
Metas	Objetivos específicos
Infraestructura segura.	<u>Cooperación transfronteriza</u> : fortalecer los mecanismos de coordinación bilateral existentes en los diferentes niveles de gobierno con especial atención en las operaciones que se realizan en los puntos de cruce fronterizo.
Flujo seguro de personas.	<u>Seguridad en la frontera y combate al tráfico de personas</u> : Ratificar el Plan de Acción para la cooperación sobre seguridad fronteriza de 2001. Fortalecer los grupos dedicados a la atención, orientación y salvamento de migrantes en la frontera. Afianzar y ampliar las fuerzas dedicadas a combatir el tráfico ilegal de personas y establecer un mecanismo de enlace para fortalecer la cooperación entre las autoridades federales de México y Estados Unidos en la frontera.
Flujo seguro de bienes.	<u>Combate al contrabando</u> : Continuar los esfuerzos conjuntos para combatir al contrabando, incluyendo el de narcóticos, utilidades del narcotráfico, armas de fuego y otros materiales peligrosos, y para prevenir el lavado de dinero.

*Elaboración propia.

De los 22 puntos del Plan de Acción de la Alianza, los cuales están divididos en tres secciones: infraestructura segura, flujo seguro de personas y flujo seguro de bienes, en el año 2005, la Secretaría de Gobernación (2005) declaró los logros parciales de dicho plan en lo que respecta al flujo seguro de personas y flujo de bienes, a continuación se encuentran enlistados:

Flujo seguro de personas.

- Se aprobó el visado de la tarjeta SENTRI: Red Electrónica Segura para la Inspección Rápida a Viajeros.
- Ampliación de líneas SENTRI, en los puertos más congestionados, para agilizar el paso.

- Se incrementó a dos años la duración de la tarjeta SENTRI y se redujo el tiempo de espera para obtenerla en tres meses.
- Se amplió la vigencia de las visas láser, Border Crossing Cards: US Vist Program. Los visitantes pueden permanecer hasta por 30 días en Estados Unidos, en lugar de 72 horas e internarse hasta 100 millas sin ser objeto de escrutinio.
- Operó en México el Sistema Integral de Operación Migratoria (SIOM): dicho sistema garantiza un control estricto y eficiente de pasajeros internacionales en tránsito o de visita en el país.
- Se suscribió del "Memorándum de Entendimiento sobre Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos", cuyo objetivo es coordinar los esfuerzos para repatriar a los mexicanos que voluntariamente quieran regresar a sus lugares de origen sin generar antecedentes penales.
- Se firmó el Plan de Seguridad Fronteriza 2004, orientado a la prevención de muertes de migrantes en la frontera y al combate del tráfico de personas.

Flujo de bienes.

- La Administración General de Aduanas de México (AGA) y el Buró de Aduanas y Protección Fronteriza de E.U. (BCBP) armonizaron y ampliaron sus horarios de servicio en coordinación con las comunidades comerciales en los puertos de entrada a ambos países.
- Se abrieron dos carriles FAST para el comercio seguro y expedito (Cd. Juárez- El Paso; Nuevo Laredo. Laredo), la inauguración de seis cruces fronterizos (Laredo, Pharr y Brownsville en Texas; Calexico y Otay Mesa en California, y Nogales en Arizona). Los cruces donde se abrieron los carriles FAST representan el 91% del comercio fronterizo.
- Instalación de tecnología de punta: máquinas de rayos gamma, camionetas equipadas con rayos X y candados electrónicos en ferrocarriles.

Al margen de los objetivos establecidos y los logros alcanzados, la visión estratégica estadounidense se ha concentrado en impedir el ingreso de presuntos terroristas e identificar a personas que representen una amenaza a la seguridad, en este sentido cobra importancia la idea de una frontera inteligente, lo cual se lograría mediante innovaciones tecnológicas en el proceso de verificación de la identidad de las personas y el establecimiento de otras prácticas avanzadas como la implementación de instrumentos biométricos: una herramienta para identificar a las personas que ingresen al territorio de Estados Unidos (Ramos García, 2009).

Ramos García argumenta que en aquel momento, y cabe añadir que hasta ahora, no han existido mejores condiciones burocráticas para promover una eficaz gestión sobre la seguridad fronteriza, en este sentido, la iniciativa de frontera inteligente se vio limitada por una serie de factores, entre ellos la falta de recursos financieros para implementar los veintidós puntos de acción que establecía el Plan suscrito en 2001, la ausencia de una coordinación central con los departamentos correspondientes como en el caso del Departamento de Seguridad Interna, para poner en marcha el plan de acción, y finalmente, es importante señalar que:

"La iniciativa bilateral adoptada en marzo de 2002 no es en sí misma negativa, porque se reconocen los vínculos económicos y de cooperación en materia de seguridad pública y combate al narcotráfico que han existido entre México y Estados Unidos, vínculos que, en un contexto de inseguridad global, adquieren mayor importancia. El problema radica en si existían las condiciones burocráticas e institucionales para implantarla y, con ello, lograr un equilibrio entre mayor seguridad y mayor agilización en los cruces fronterizos." (Ramos García, 2009:621).

A partir de estos mecanismos de cooperación binacional "... la institucionalización de la relación de seguridad entre México y Estados Unidos se traslada, en distinto grado, a todos los niveles de gobierno y entre todas las agencias federales, según sus distintas responsabilidades y facultades." (Benítez Manaut y Rodríguez Ulfoa, 2006:20). En el marco de esta cooperación las corporaciones locales de la frontera norte de México han colaborado con las autoridades federales mexicanas y

estadounidenses, de esta forma se han vinculado la seguridad pública y fronteriza con aspectos de la seguridad nacional de México y Estados Unidos.

A partir de la Alianza para la Frontera México – Estados Unidos en sintonía con el Plan de Acción de esta colaboración, en el 2003 se creó el Grupo de Trabajo sobre Seguridad Interior y Cooperación Fronteriza, cuyo principal propósito es procurar condiciones de seguridad en la frontera, garantizar un manejo eficiente de la región fronteriza y propiciar el flujo seguro de bienes y personas. Las instituciones que participan en el grupo son la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación por parte de México; el Departamento de Estado y de Seguridad Interna de Estados Unidos.

En el 2004 se renovó el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, el cual establece como objetivo primordial evitar la muerte de migrantes que intentaran cruzar la frontera. Dicho objetivo se lograría a partir de la ampliación de medidas que fortalecieran la protección de los migrantes y el combate contra las organizaciones criminales de tráfico de personas. Dicho mecanismo buscaba combatir el tráfico de personas y la violencia fronteriza, prevenir las incursiones de los migrantes en zonas inhóspitas, atender emergencias en la zona fronteriza, garantizar repatriaciones seguras y ordenadas en la frontera, y fortalecer los mecanismos de coordinación al interior de los países y fortalecer el Mecanismo de Enlace Fronterizo.

El *Mecanismo de Enlace Fronterizo (MEF)*, se creó en 1993 como resultado del trabajo del Grupo de Alto Nivel sobre Violencia Fronteriza, El MEF es un foro especializado cuyo propósito es atender problemas particulares a lo largo de la región fronteriza México – Estados Unidos. Si bien en el foro participan autoridades federales, estatales y locales de ambos países, la coordinación está a cargo de la Dirección General de Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El objetivo principal del foro es promover la coordinación de acciones entre los diferentes niveles de gobierno de ambos países a través de la inclusión de los

actores que poseen una mejor perspectiva de los asuntos fronterizos tales como: la seguridad de las ciudades fronterizas, asuntos relativos al cruce y a la migración, así como de los puertos de entrada y salida en la frontera entre los dos países. Lo cual supone resolver una diversidad de problemas fronterizos sin la necesidad de una intervención de alto nivel o de los gobiernos centrales.

Desde 1998, el Mecanismo de Enlace Fronterizo trabaja sobre tres áreas específicas sobre los asuntos fronterizos: 1) Protección, migración y cruces fronterizos; 2) Seguridad Pública Fronteriza y Protección civil y 3) Desarrollo social y económico (Becerra Gelóver, 2004).

El foro fue suspendido en el 2005 y relanzado en el 2013, aunque las causas de dicha suspensión no fueron comunicadas, en la apertura del foro las autoridades binacionales reconocieron la importancia del Mecanismo para la comunicación y cooperación transfronteriza pues este foro aporta soluciones locales a problemas binacionales.

En 1996, el presidente Ernesto Zedillo y William Clinton crearon el *Grupo de Contacto de Alto Nivel* a través del cual buscaban la institucionalización del control de tráfico de drogas entre México y Estados Unidos. Con base en este antecedente de colaboración binacional, en el 2002 los presidentes Vicente Fox y George W. Bush crearon el Grupo de Procuración de Justicia y Cooperación Antinarcóticos cuyo propósito fue coordinar acciones de largo plazo encaminadas a combatir y reducir la producción y distribución de drogas ilícitas entre ambas naciones. Las instituciones que formaron parte de este grupo son: la Procuraduría General de la República por parte de México y la Oficina de Política Nacional para el Control de las Drogas por parte de Estados Unidos. Esta colaboración ha permitido elevar la atención al problema del narcotráfico al nivel de los responsables de la observancia y aplicación de las políticas antidrogas. En este caso podemos detenernos para señalar como ya hemos visto, antes del 9/11 la agenda binacional incluía asuntos de seguridad nacional transversales, como la migración y el narcotráfico, en la década de 1990 podemos citar varios ejemplos de una cooperación más activa en un amplio espectro de temas con un

tratamiento y respuesta específica; después de ese hecho que ha llevado a una concentración en un binomio cuestionable de seguridad y combate al terrorismo.

En 2005 se firmó la *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, acuerdo suscrito por México, Estados Unidos y Canadá, con el cual se buscaba integrar asuntos de seguridad y defensa. Este acuerdo estableció una agenda trilateral, con ello se buscaba una mayor integración económica y política en materia de seguridad. El objetivo principal fue construir nuevos espacios de cooperación con el propósito de brindar mayor seguridad a las sociedades de los tres países, fomentar la competitividad y reforzar las economías. En aquella coyuntura, la ASPAN dio lugar a la profundización de las relaciones trilaterales, pues la inherente cercanía geográfica fomenta las relaciones económicas y comerciales, con base en este consenso los tres países debían proponerse perseguir beneficios mutuos en materia de seguridad y aumentar la calidad de vida de las sociedades de los tres países a partir de una cooperación más profunda.

A pesar de los cambios que se han presentado en la agenda bilateral, la cooperación binacional en materia de seguridad fronteriza ha tenido consecuencias favorables para los actores de la región, esta colaboración ha dado lugar a una intensificación de las relaciones entre autoridades federales de México y de Estados Unidos, al mismo tiempo las ciudades y estados fronterizos han experimentado un mayor acercamiento entre las autoridades fronterizas mexicanas con funcionarios locales y federales de Estados Unidos, principalmente a los adscritos a la ciudad de San Diego. Por otra parte, los efectos de esta atención a la seguridad nacional de ambos países y trastoque con la seguridad pública y fronteriza ha generado "... una indefinición entre lo que es la situación de seguridad de la frontera y la seguridad pública, sobre todo por el aumento del crimen organizado en ciudades como Tijuana, Ciudad Juárez y Matamoros." (Benítez Manaut y Rodríguez Ulfoa, 2006:17-18).

Con base en este panorama es interesante analizar los acuerdos a nivel estatal y local derivados de la cooperación transfronteriza en materia de seguridad

fronteriza. Por esta razón, el propósito del siguiente desarrollo es exponer los principales mecanismos e instrumentos de dicha cooperación. Se considera importante analizar aquellos que se establecieron durante el período de 1990 para tener un referente respecto a los más recientes; es decir, después de 15 años a la fecha y aquellos que se suscribieron antes del tiempo señalado y que aún se encuentran vigentes.

La cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos es esencial para lidiar efectivamente con los problemas asociados a la seguridad en la frontera común como: la migración, el narcotráfico, tráfico ilícito de armas y el terrorismo. Ambos países han desarrollado una variedad de mecanismos de consulta y cooperación en los diferentes niveles de gobierno con la participación de diferentes dependencias gubernamentales para atender la gran variedad de temas que trastocan esta relación.

Acuerdos a nivel estatal.

A partir de la década de 1990 las interacciones transgubernamentales se intensificaron, debido al fortalecimiento de los mecanismos de consulta entre los mandatarios de los distintos niveles de gobierno y las dependencias federales de Estados Unidos y México. El grupo de instituciones del gobierno federal vinculadas a la estructuración de las relaciones internacionales e intergubernamentales constituyen el marco institucional de la cooperación binacional y transfronteriza (Reyes Santos, 2013).

Reyes Santos explica que "... los mecanismos son las instancias a través de las cuales se estructuran las relaciones transnacionales entre las dependencias de gobierno de México y de Estados Unidos." (Reyes Santos, 2013:215). Un ejemplo de dicho mecanismo es la Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF), este es un foro regional de cooperación transfronteriza entre los estados de la región fronteriza México - Estados Unidos. En este foro participan los gobiernos de los estados fronterizos del norte de México: Baja California, Sonora, Chihuahua,

Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas; así como los gobiernos estatales del sur de Estados Unidos: California, Arizona, Nuevo México y Texas.

La Conferencia de Gobernadores Fronterizos fue convocada en la década de 1960; empero, fue hasta 1980 que los gobernadores fronterizos se reunieron formalmente por primera vez en junio de 1980 en Ciudad Juárez, Chihuahua. Esta primera reunión sirvió para formalizar un instrumento de deliberación y cooperación que permite coordinar acciones, conciliar intereses y generar acuerdos sobre asuntos fronterizos (De la Parra Rentería *et. al.*, 2013).

La Conferencia se lleva a cabo en una reunión plenaria anual que se celebra de manera alterna en México y Estados Unidos. El trabajo de los gobernadores es apoyado por trece comités organizados en mesas de trabajo, las cuales son integradas por funcionarios estatales al frente de dependencias o programas cuya competencia con los temas a tratar es directa. Las mesas de trabajo se reúnen durante el año con el propósito de identificar, analizar y negociar los temas que serán incluidos en la agenda de la reunión anual, la cual es la culminación del trabajo realizado durante todo el año. De esta forma, los gobernadores cuentan con las herramientas para negociar acuerdos definitivos como parte de una declaración conjunta.

La declaración conjunta de la Conferencia presenta recomendaciones a los gobiernos federales de ambos países sobre los temas prioritarios y de interés común para los 10 estados fronterizos. A partir de dicha declaración se establece una agenda permanente y una agenda emergente de la Conferencia. En la primera se incluyen temas estructurales como los asociados a los cruces fronterizos, transporte, industria, medio ambiente y salud. En la segunda agenda, los temas de interés que son resultado de sucesos económicos, políticos y sociales a nivel nacional e internacional que impactan en la región fronteriza y cuyo papel resulta estratégico en la relación bilateral.

Con base en el cuadro 10 podemos ubicar y especificar las instituciones que participan en los procesos de cooperación transfronteriza a nivel federal, éstas son: el Departamento del Estado de Estados Unidos y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México; el Director General para América del Norte y el Director General para Asuntos Fronterizos; la Subdirectora de Relaciones Bilaterales y políticas de Cooperación Fronteriza. Además de la participación expresa y requerida de dichas instituciones, en el cuadro 11 se exponen las instituciones y los representantes que participan en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos a nivel estatal.

Cuadro 11. Instituciones y representantes a nivel estatal que participan en la Conferencia de Gobernadores Fronterizos.

ESTADOS FRONTERIZOS	
<p style="text-align: center;">BAJA CALIFORNIA</p> <p><u>Oficina del Gobernador</u> Representante del gobernador del Estado <u>Secretaría de Turismo</u> Secretario general. Director de Relaciones Internacionales. Coordinador de Relaciones Internacionales.</p>	<p style="text-align: center;">CALIFORNIA</p> <p><u>Oficina del Gobernador</u> Director de Relaciones Exteriores. <u>Oficina de Desarrollo Económico del gobernador.</u> Subdirector de Relaciones Exteriores. Jefe de Estado Mayor de Administración de Emergencias.</p>
<p style="text-align: center;">SONORA</p> <p><u>Oficina del Gobernador</u> Secretario técnico del gobernador. Coordinador general de la Comisión Sonora-Arizona. Subsecretario técnico del gobernador. Director de Asuntos Internacionales de la Oficina del gobernador.</p>	<p style="text-align: center;">ARIZONA</p> <p><u>Oficina del Gobernador</u> Asesor de políticas para México y América Latina. Subdirector de Política de la Oficina del gobernador.</p>

<p style="text-align: center;">CHIHUAHUA</p> <p><u>Oficina del gobernador.</u> Representante del gobernador del estado. Coordinador de Asesores.</p>	<p style="text-align: center;">NUEVO MÉXICO</p> <p><u>Oficina del gobernador.</u> Jefe de Estado Mayor. Jefe Adjunto de Estado Mayor del gobierno. Coordinadores de las comisiones Nuevo México-Chihuahua y Nuevo México-Sonora. <u>Departamento de Desarrollo Económico.</u> Coordinador de Asuntos Mexicanos y Comercio.</p>
<p style="text-align: center;">COAHUILA</p> <p><u>Oficina del gobernador.</u> Secretario Técnico. Secretario de Planeación Director de Asuntos Internacionales.</p>	<p style="text-align: center;">TEXAS</p> <p><u>Oficina del gobernador.</u> Jefe Adjunto de Estado Mayor. Director de Desarrollo de Negocios.</p>
<p style="text-align: center;">NUEVO LEÓN</p> <p><u>Oficina del gobernador.</u> Jefe de la Oficina Ejecutiva del gobernador. Coordinador de Asuntos Internacionales</p>	
<p style="text-align: center;">TAMAULIPAS</p> <p><u>Oficina del gobernador.</u> Coordinador de Asesores.</p>	

*Elaboración propia.

En 32 años de existencia, la Conferencia se ha llevado a cabo en 27 ocasiones y se ha suspendido en cinco veces debido a tensiones políticas entre México y Estados Unidos. En los primeros años de su establecimiento, la Conferencia fue suspendida debido a la crisis económica que enfrentaba México, a este débil inicio se le suma la lenta adaptación de los gobernadores estatales a este nuevo mecanismo de cooperación. Con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se pronosticaban reuniones ininterrumpidas; sin embargo, la severa recesión económica derivada de la devaluación del peso mexicano tuvo importantes impactos en la frontera, lo cual determinó una nueva cancelación de la Conferencia en el año de 1995. En 1996

inició un período de estabilidad política y económica para ambos países, permitiendo que la Conferencia tuviera lugar con regularidad.

Dicha estabilidad sirvió de base para la consolidación y materialización del compromiso de los gobernadores fronterizos sobre el libre comercio, la integración regional y la formulación de planes estratégicos sobre una gran diversidad de asuntos fronterizos. En 2010, el proceso de consolidación de la Conferencia como mecanismo de consulta y cooperación transfronteriza se vio interrumpido, debido al rechazo de los gobernadores fronterizos mexicanos sobre la promulgación de la ley de inmigración SB-1070 de Arizona que los llevó a no participar en la reunión prevista.

A la luz de este panorama podemos observar que en cierta medida la cooperación transfronteriza está determinada por la coyuntura nacional y regional, constituyéndose como un termómetro de las relaciones entre ambos países. Al mismo tiempo, esta cooperación ha permitido que mientras la relación bilateral entre México y Estados Unidos impulsa esquemas de cooperación en temas específicos, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos considera temas que no son prioritarios en la agenda bilateral.

Los temas de la agenda de la Conferencia tienden a reflejar un interés prioritario sobre el crecimiento y desarrollo económico de los estados fronterizos. Los asuntos que generalmente se mantienen al margen en las mesas de trabajo de la Conferencia son la migración, narcotráfico y tráfico de personas, como resultado de esta limitación su labor adquiere un carácter diplomático y protocolario.

Lo anteriormente mencionado puede ser enlistado dentro de la serie de factores externos e internos que limitan la efectividad de este mecanismo de cooperación transfronteriza. Los factores externos que inciden en los resultados de la Conferencia son: las asimetrías estructurales entre México y Estados Unidos, las diferencias entre sistemas políticos, administrativos; en el grado de centralización

administrativa y política, y las diferencias en los procesos de toma de decisiones de ambos países. Entre los factores internos se encuentran: el diseño institucional de la Conferencia, las recomendaciones son superficiales y de corto plazo, los pronunciamientos son generales y sin una intencionalidad política clara, los acuerdos que los representantes pueden convenir son limitados debido a que los asuntos de interés de los estados fronterizos son de jurisdicción federal; sin embargo, pocas veces se han producido acuerdos con potencial de transformarse en políticas públicas.

La violencia asociada al crimen organizado del narcotráfico y tráfico de personas es el principal problema de seguridad al que se ha enfrentado la región fronteriza durante el período de 1990 – 2015. A partir del 2006 se observó un incremento en los índices de violencia en la región, lo cual ha despertado una mayor preocupación en ambos lados de la frontera y se ha visto reflejado en la visión conjunta de los estados fronterizos a través de la Conferencia; sobre ello han expresado la urgencia de atender dicho problema, sin embargo las iniciativas que proponen los gobernadores del lado estadounidense para actuar de manera conjunta provocan desencuentros debido a los factores externos e internos que limitan el margen de acción de los representantes estatales fronterizos del lado mexicano.

Durante el tiempo de existencia de la Conferencia se han podido detectar los alcances y límites; políticos y jurídicos de este mecanismo de cooperación transfronteriza. Ante la mirada de los diferentes niveles de gobierno de ambos países, pareciera que los resultados no han sido suficientes para alentar una intervención federal o una propuesta estatal para mejorar esta condición, tampoco ha sido suficiente reconocer que derivado de los problemas de inseguridad, la violencia parece constituirse como un clima inherente al estilo de vida de la región fronteriza, por lo tanto, la cooperación transfronteriza requiere mayores esfuerzos y redefinición de sus objetivos a largo plazo involucrando a los actores competentes como los municipios y el consenso de la comunidad transfronteriza.

Los mecanismos establecidos durante la década de 1990 se vinculan con el gobierno federal, estatal, local o municipal. Además de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, revisada anteriormente, los mecanismos institucionales instaurados durante este periodo son: la Conferencia Legislativa Fronteriza, los Mecanismos de Enlace Fronterizo, el Grupo de Asuntos Legales y Cooperación Antinarcóticos, el Grupo de Trabajo sobre Seguridad Interior y Cooperación Fronteriza.

Además de los acuerdos de cooperación transfronteriza entre ambos países, las asociaciones estatales conforman el vasto grupo de mecanismos de este tipo de colaboración. Sobre este aspecto se desarrollará el siguiente apartado, el propósito es analizar cómo estos mecanismos además de abordar un amplio espectro de las relaciones transfronterizas de México y Estados Unidos, el objetivo específico es analizar cómo actúan en materia de seguridad fronteriza.

La Conferencia Legislativa Fronteriza es una colaboración multi-gubernamental en la que participan funcionarios e instituciones estatales de ambos países. Los objetivos generales de esta alianza estatal son por un lado: aumentar el papel de los funcionarios estatales, locales y regionales para enfrentar políticas públicas compartidas que trascienden fronteras internacionales y por otro, fortalecer la cooperación en este nivel de gobierno. Las actividades que realizan son: promover y convocar reuniones y talleres binacionales. Los actores participantes son los legisladores, procuradores de justicia, tesoreros, gobernadores tenientes, y funcionarios locales. El tipo de instituciones participantes son académicas y financieras. Las agencias involucradas se enlistan a continuación:

- Agencia de EU para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Consejo de Gobiernos Estatales (CSG) y sus oficinas regionales (CSFG, West y SLC, South).
- Conferencia de Procuradores Generales de Justicia de los Estados Occidentales (CWAG)
- Asociación Nacional de Fiscales (NAAG)
- Asociación Nacional de Tesoreros Estatales (NAST)

- Asociación Nacional de Gobernadores Tenientes (NLGA)
- El Grupo Paso del Norte (PDN)
- Centro Internacional de Woodrow Wilson para Académicos - Instituto México
- Asociación de Investigación de América del Norte.

Los objetivos específicos de la Conferencia Legislativa son:

- a) Asistir a las legislaturas fronterizas de México y EE.UU para enfrentar preocupaciones comunes a lo largo de la región fronteriza.
- b) Fortalecer y ampliar los intercambios y las actividades binacionales entre las alianzas establecidas mediante intercambios binacionales y seminarios.
- c) Convocar foros de desarrollo económico binacionales entre funcionarios del poder ejecutivo para intercambiar mejores prácticas.
- d) Reforzar la política y la capacidad de investigación académica.
- e) Reforzar el diálogo entre los gobiernos estatales y federales.
- f) Apoyar a los gobiernos federales de Estados Unidos y México en la aplicación de la siguiente fase de su estrategia compartida como parte de la Iniciativa Mérida.
- g) Fortalecer y crear comunidades resistentes a la frontera mediante el establecimiento de asociaciones con las partes interesadas en la frontera y grupos locales, como El Grupo del Paso del Norte, de esta forma ayudan en la organización de intercambios binacionales locales y regionales que integran objetivos de política locales y regionales con tomadores de decisiones estatales y federales.
- h) Establecer vínculos a las estrategias de financiación pública, planificación de la infraestructura y el acceso a capital y turismo.

La Conferencia adquirió gran importancia en el marco de la Iniciativa Mérida, este programa de cooperación binacional en materia de seguridad nacional se

estableció en 2007 y tiene como objetivo el combate al tráfico de drogas, la delincuencia transnacional y el lavado de dinero. Los objetivos de la Iniciativa son:

- a) brindar asistencia técnica y de profesionalización de la policía de México;
- b) formular una reforma judicial y una reforma sobre el sistema penitenciario de ambos países;
- c) mejorar de tecnología informática, y
- d) desarrollar infraestructura para la seguridad fronteriza.

Dentro de este mecanismo el papel de la Conferencia es facilitar el intercambio binacional de políticas en seminarios, fomentar la capacidad de investigación sobre la seguridad en la frontera. Dichas acciones están dirigidas a las siguientes organizaciones: los procuradores generales estatales de México y Estados Unidos, la Conferencia del Oeste de Procuradores Generales, la Asociación Nacional de Procuradores Generales del Estado, Conferencia Nacional de México de Procuradores Generales, procuradores generales de la región fronteriza, la Mesa de Trabajo de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos sobre seguridad fronteriza.

Al margen de la Iniciativa Mérida y anterior al surgimiento de ésta, otros temas de la agenda de seguridad como el tráfico de personas, drogas y armas han sido tratados por la Conferencia con un alcance limitado, la evidencia está en que no ha logrado establecer objetivos específicos y estrategias concretas que definan el papel de la Conferencia ante estos temas. Con base en esta acotación, podemos decir que la Iniciativa es incluyente en dos sentidos: al considerar la participación de los actores de los diferentes niveles de gobierno y al incluir otros mecanismos de cooperación ya existentes para cumplir con sus objetivos, sin embargo, la Iniciativa es insuficiente para cubrir todos los aspectos que implican asuntos de seguridad y al mismo tiempo, los mecanismos de cooperación transfronteriza que existen presentan una serie de deficiencias estructurales que no han sido atendidas.

Acuerdos a nivel condal-municipal.

Las autoridades locales de los municipios y condados guardan una presencia importante en los encuentros bilaterales a nivel estatal, si bien su participación no tiene un gran alcance, ha sido importante el involucramiento de estos actores en los diversos mecanismos de cooperación transfronteriza a nivel estatal que se han desarrollado. En realidad no existe de manera obligatoria e indispensable la participación de las autoridades locales en los encuentros bilaterales a este nivel. Esto se debe por una parte al margen de acción con la que cuentan, es decir el ámbito de su competencia, sin embargo, en lo que respecta al ámbito de su interés, realmente es importante su participación y consideración.

En el ámbito local, la cooperación transfronteriza a nivel condal-municipal se ha visto limitada a reuniones anuales de Alcaldes Fronterizos, dichas reuniones han servido de foros en los que se realiza un intercambio de información y experiencias con lo cual se busca fortalecer el marco de acción de las autoridades locales. En 1990 surgió la Reunión de Alcaldes y Presidentes Municipales fronterizos, este mecanismo es la referencia ideal para caracterizar la cooperación transfronteriza en este nivel, en este sentido podemos decir que las autoridades y actores locales han trazado una agenda de encuentros en función de las necesidades apremiantes para sus comunidades, las reuniones no se realizan de manera sistemática y el margen de acción es limitado, debido principalmente a los recursos que poseen para llevar a cabo planes de acción conjuntos y concretos. Sin embargo, la voluntad de acercamiento es permanente. Los encuentros entre autoridades fronterizas locales de ambos países obedecen a la voluntad por atender la realidad inmediata de los municipios y condados. Los temas nodales que los han llevado al intercambio de perspectivas y planes estratégicos son económicos y de seguridad.

Como su nombre sugiere, las reuniones de alcaldes fronterizos se reducen a encuentros en donde los acuerdos formales han sido casi inexistentes, lo que consolidan son compromisos de colaboración mutua y futura. Ante este panorama, en 2010 se creó *la Asociación de Alcaldes Fronterizos México – Estados Unidos*

cuyo propósito es promover el desarrollo económico de los municipios y condados fronterizos y combatir la imagen negativa de la frontera derivado del clima de inseguridad que ha vivido la región fronteriza. A través de esta Asociación, los alcaldes y presidentes municipales fronterizos han contribuido a mejorar la comunicación sobre los efectos de las políticas federales en las comunidades, en especial las políticas relativas a la seguridad. En lo que respecta al ámbito económico, se espera que la Asociación logre articular una visión sobre el desarrollo económico de la región basada en las necesidades de las comunidades fronterizas y compartir las experiencias de las mejores prácticas para el desarrollo y crecimiento económico fronterizo.

Instrumentos de cooperación transfronteriza como la Asociación de Alcaldes Fronterizos requieren de un secretariado permanente, reuniones ordinarias anuales y una agenda basada en el intercambio de prácticas y negociación conjunta con los gobiernos federales. Además es necesaria un mayor financiamiento y de manera continua para la realización plena de sus actividades, algunas fuentes de apoyo que podrían ser utilizadas son: las cuotas de los gobiernos miembros, los subsidios federales y las contribuciones del sector privado.

El espacio estrictamente local demanda una coordinación y cooperación más estrecha en una variedad de ámbitos debido a las implicaciones directas en el bienestar de las comunidades fronterizas y al mismo tiempo, debido a la concentración de acciones políticas y apoyo económico sobre la visión imperante de la seguridad fronteriza: el control sobre el flujo de personas, bienes y servicios; al tráfico de drogas y armas, así mismo el terrorismo.

Si bien los mecanismos de cooperación transfronteriza a nivel local son incipientes, los condados y municipios fronterizos han establecido acuerdos formales de cooperación en diversos ámbitos y entre diferentes niveles de gobierno, los hermanamientos de las ciudades son un ejemplo de ello. Tal es el caso de Coahuila con un total de siete acuerdos de hermanamientos, seis de los cuales son con Texas y uno con el estado de Utah.

Entre todos, el acuerdo que destaca por nuestro interés es el *Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Monclova, Coahuila, de México y la ciudad de Eagle Pass, Texas, de los Estados Unidos*, pues dentro de las áreas de cooperación se incluye la seguridad pública. Como ya se mencionó anteriormente, la cooperación transfronteriza materializada en acuerdos formales se presentan en los acuerdos de hermanamientos de las ciudades fronterizas y escasamente se circunscriben en temas de seguridad.

3.2. Balance de la cooperación transfronteriza.

Hasta el momento hemos revisado el estado de la inseguridad de la región fronteriza México – Estados Unidos durante el período de 2001 a 2015, hemos examinado en cifras el narcotráfico, tráfico de armas, la migración indocumentada de migrantes mexicanos en Estados Unidos, las implicaciones de las deportaciones y el tráfico de migrantes así como la trata de personas y el terrorismo. Nos encontramos ante un panorama real de inseguridad constituido por problemáticas cuya responsabilidad es tanto de México como Estados Unidos, ante este reconocimiento hemos visto que ambas naciones han decidido afrontar la situación de manera conjunta, es decir, se ha recurrido cada vez más a mecanismos de cooperación binacional en los distintos niveles de gobierno, lo cual ha dado lugar a una incipiente cooperación transfronteriza. Por lo tanto se puede afirmar que la cooperación ha sido el eje rector de la relación bilateral, sin embargo, las soluciones unilaterales han afectado de manera importante a la región fronteriza en materia de seguridad.

Por un lado tenemos un sistema de seguridad fronteriza estadounidense altamente desarrollado tecnológicamente, al mismo tiempo que del lado mexicano se cuenta con una dotación de recursos tecnológicos y de capacitación humana por parte de Estados Unidos para el intercambio de información y mejores prácticas, empero, la inversión de recursos y capital humano al sistema de seguridad fronteriza, así como los objetivos que encausan las operaciones de sus agencias dan como resultado un sesgo en las prioridades de atención a los

problemas y el surgimiento de otros, tal es el caso de la criminalización del migrante a partir de la estrategia contraterrorista de Estados Unidos, como consecuencia las deportaciones son masivas y el tráfico de migrantes se constituye como otra actividad delictiva de las agrupaciones del crimen transnacional organizado que operan en la región fronteriza, esto es por mencionar un ángulo de la problemática.

Dicho lo anterior queremos poner sobre la mesa que la cooperación binacional y transfronteriza ha llegado a un punto en el que los objetivos de colaboración planteados a partir de los ataques terroristas en Estados Unidos se han cumplido parcialmente, los temas de la agenda refieren a realidades interconectadas y complejas que requieren una redefinición en varios sentidos. En primer lugar, es preciso reconocer lo que durante los últimos dieciséis años significó la seguridad de la frontera diferenciada de la seguridad fronteriza, por dos motivos; el primero lo observamos en la manera indistinta en la que en diversas esferas como: política, académica y opinión pública, la seguridad fronteriza ha sido confundida con la seguridad de la frontera, la seguridad nacional, pública y ciudadana. El segundo motivo refiere a la necesidad de responder ante la situación de inseguridad con base en un entendimiento consensuado sobre los objetivos prioritarios para la seguridad de la frontera, aprovechando la fortaleza de la seguridad fronteriza que Estados Unidos ha construido.

Por tanto, si vemos que la cooperación ha sido la vía para afrontar estas circunstancias, dicha colaboración seguirá siendo la opción pero con nuevos objetivos y mejoras de los mecanismos existentes así como en sus procesos.

Para ello es preciso reconocer los alcances y límites de la cooperación transfronteriza, de tal modo que el siguiente apartado buscará plantear los elementos más importantes para obtener un panorama amplio sobre el balance de la cooperación binacional y transfronteriza entre ambas naciones.

3.2.1. Alcances y limitaciones de la cooperación transfronteriza.

A partir de la década de 1990 se puede observar un proceso de consolidación de la cooperación binacional México-Estados Unidos en materia principalmente económica a partir del TLCAN, con el paso del tiempo y a partir de sucesos coyunturales, dicha colaboración será alcanzada por una diversidad de temas en común y problemas de responsabilidad compartida. Los últimos 26 años se han caracterizado por la creación de una serie de mecanismos de cooperación que han permitido mayor comunicación y fortalecimiento de las relaciones bilaterales y transfronterizas entre los países. Lo anterior es positivo en la medida en la que consideramos las condiciones en las que se ha desarrollado la relación bilateral anterior a dicho periodo, entre la cooperación y el conflicto, lo cual por supuesto ha incidido en el interés nacional de los países, esto ha favorecido la relación en aspectos económicos y políticos, es decir, la tendencia reciente es más de cooperación que de tensión y conflicto entre los países, lo cual ha permitido el desarrollo de dicha colaboración.

Al nivel del discurso político, la cooperación supone fundamentarse en el respeto a la soberanía, la jurisdicción territorial y las disposiciones jurídicas de cada país, con base en los principios de confianza mutua, responsabilidad compartida y reciprocidad. Lo cierto es que podemos cuestionar esto y rescatar que en efecto la cooperación México - Estados Unidos en cierta medida se fundamenta en dichos elementos y principios, pero esto no quiere decir que las condiciones se cumplen en su totalidad, pues esto varía de acuerdo al tema que motive la cooperación y ciertamente la seguridad es una materia difícil y de primordial importancia para ambos países.

A lo largo de los 15 años que comprende nuestro periodo de estudio sobre la cooperación transfronteriza en materia de seguridad en la frontera México-Estados Unidos, observamos alcances y limitaciones de tipo económico, político, jurídico y social.

La complejidad de los fenómenos asociados a la inseguridad de la región fronteriza México-Estados Unidos, dejó clara la alternativa de la cooperación transfronteriza como una estrategia primordial para afrontar la violencia y el crimen organizado que ha golpeado a la región a lo largo de todos estos años, dicha cooperación se ha desarrollado a través de mecanismos de colaboración y asociaciones transfronterizas de manera formal e informal, entre distintos actores y niveles de gobierno. En este sentido, la cooperación es una condición necesaria para un manejo adecuado de la gestión local de los procesos y vínculos a escala binacional.

Desde una perspectiva histórica, la cooperación bilateral a nivel binacional México - Estados Unidos, ha demostrado ser una vía madura como estrategia para afrontar problemas, empero, no podemos decir lo mismo si nos referimos a la cooperación transfronteriza debido a que su desarrollo es incipiente y limitado por aspectos fundamentalmente económicos y jurídicos.

Por tanto se ha observado que las asimetrías económicas en el nivel estatal y condal-municipal inciden en el margen de acción de los actores para emprender y mantener proyectos de colaboración. Por otro lado, se ha observado que las asimetrías jurídicas afectan el poder de autoridad y jurisdicción de los actores estatales y locales para participar y desarrollar mecanismos de colaboración. Esto se refiere propiamente a las atribuciones gubernamentales de dichos actores, esto es entendido como la capacidad para proveer, ejercer influencia sobre los cambios, adoptar decisiones informadas e inteligentes y evaluar actividades actuales a fin de orientar las acciones a seguir.

De acuerdo con lo anterior podemos decir que la incapacidad gubernamental la encontramos en los actores estatales y locales mexicanos puesto que los homólogos estadounidenses gozan de una mayor capacidad gubernamental, esto se refiere a que debido a la estructura interna de los gobiernos estatales de Estados Unidos y al respaldo de sus constituciones estatales, la gestión

internacional de los estados no contraviene con la ley suprema de la nación, dado que sus acciones se enmarcan en la soberanía estatal y a través del conocido sistema de pesos y contrapesos de Estados Unidos, de esta forma se regula la acción de los estados y se establecen límites para que dicha gestión no entre en conflicto con el gobierno federal, esto les permite establecer cualquier tipo de relaciones internacionales y transfronterizas con otros estados y países, además de suscribir acuerdos e iniciativas internacionales.

Pese a las asimetrías económicas y jurídicas existentes que inciden en el desarrollo de la cooperación transfronteriza, ésta ha podido trascender como la estrategia idónea para la solución de los problemas fronterizos, sin embargo sabemos que ni los mecanismos y estrategias de dicha cooperación han sido eficaces para mejorar las condiciones de inseguridad en la frontera México-Estados Unidos y esto no se debe necesaria y completamente a las asimetrías que caracterizan la relación bilateral y transfronteriza entre ambos países.

La inseguridad de la región fronteriza implica grandes desafíos que no han podido resolverse con una mayor vigilancia y control fronterizo, ni a través de una activa cooperación transfronteriza, pues ésta ha sido víctima del mal que pretende combatir. Por un lado encontramos las limitaciones de fondo que presenta la cooperación y por otro lado no podemos soslayar el reto que representa la seguridad de la región ante una variedad de fenómenos interrelacionados.

Es preciso reparar en que la seguridad de la región fronteriza adolece de una definición consensuada con base en la realidad empírica de lo que se vive día a día, en contraste con los intereses nacionales de cada país. Podemos empezar por señalar que al hablar de la seguridad de la región fronteriza nos estamos refiriendo también al enclave de cuatro dimensiones de la seguridad que están implícitas en el discurso político, éstas son: seguridad nacional, seguridad pública, seguridad fronteriza y seguridad humana. Sin embargo, en la práctica se cumplen con los lineamientos de las políticas de seguridad nacional de Estados Unidos a través de la seguridad fronteriza.

Ante esto la respuesta que han dado ambos gobiernos a nivel bilateral se ha concentrado en el aumento de capital policiaco, lo cual hemos visto reflejado en la militarización de la frontera sur de Estados Unidos y en la militarización de México durante el período de Felipe Calderón; como sabemos, las decisiones están subordinadas a nivel federal en ambos casos en materia de seguridad nacional, la cooperación transfronteriza debe apegarse a la estrategia nacional, entonces dicha colaboración ha consistido básicamente en cumplir los objetivos de una frontera segura a través de inversión en infraestructura, tecnología, cuerpos policiacos e intercambio de información de inteligencia. Sin embargo, todo ello no apuntó hacia un cambio sobre las estructuras que condicionan los fenómenos de inseguridad en la región fronteriza o aquellos que de alguna forma se mantienen, con esto nos referimos solamente a que cada uno de los problemas estudiados como el narcotráfico, migración indocumentada y terrorismo, los cuales no han sido replanteados desde la perspectiva de la seguridad nacional de Estados Unidos, ante lo cual México ha resultado ser adaptativo en todo sentido, esto ha influido en el desarrollo de la cooperación transfronteriza, pues vemos que aunque no se cuenta con la capacidad gubernamental para dar resultados eficaces, se ha privilegiado la voluntad política de los actores estatales y locales para adaptarse a las circunstancias en las que pueden o no participar del concierto de mecanismos y estrategias de cooperación con Estados Unidos.

Tanto la cooperación bilateral y transfronteriza como respuesta de México y Estados Unidos no han logrado cambiar el mundo social "... sólo proporcionan una percepción abstracta del mundo del deber ser, que en ocasiones puede influir en la visión subjetiva de la colectividad, más no, en el mundo de lo concreto [...] pretendiendo darle orientación y cauce a una violencia estructural, que no se soluciona con lenguaje y discursos políticos." (González Vidaurri, 2007:25).

Entonces, mientras no se logre un consenso sobre lo que implica la seguridad de la región fronteriza México-Estados Unidos con base en la realidad empírica y con

el concierto relevante de la experiencia de las autoridades estatales y locales, y no fundamentada en la realidad sobre la frontera pensada desde el centro de la República Mexicana o desde Washington, no será posible un reordenamiento de prioridades, por ende no existirá un cambio de perspectiva para cada uno de los temas analizados.

Al margen de la acción discursiva de ambos gobiernos, la cooperación transfronteriza requiere de una urgente e importante atención en los siguientes puntos:

- Fortalecimiento institucional.
- Institucionalización de los procesos y mecanismos de cooperación existentes.
- Continuidad a las acciones conjuntas entre actores, ciudades y regiones, como es el caso de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos.
- Alineación de estructuras institucionales mexicanas y estadounidenses.
- Planeación de acciones a corto, mediano y largo plazo.
- Monitoreo y evaluación de las acciones conjuntas.
- Promoción de políticas preventivas.
- Visión estratégica regional común que guíe los procesos y aspiraciones de sus integrantes, es decir de la comunidad fronteriza México-Estados Unidos.
- Integración de las agendas regionales y nacionales.

Con todo, los gobiernos tanto estadounidense como mexicano a lo largo de la región fronteriza han intentado contrarrestar la sensibilidad ante la inseguridad a través de una revaloración de la comunidad fronteriza, es decir, bajo estas condiciones adversas, las autoridades han buscado el desarrollo y crecimiento económico y social de la región de manera conjunta e involucrando tanto a autoridades a nivel estatal y condal-municipal como a organizaciones de la sociedad civil, empresarios, universidades, centros de investigación, por mencionar algunos. Esto ha permitido que la región no sea cooptada por la

inseguridad, que las relaciones transfronterizas se mantengan estables y dinámicas.

3.3. Redefinición de la agenda de seguridad México –Estados Unidos: un acercamiento prospectivo.

Como ya hemos visto, cada uno de los temas asociados a la inseguridad de la región fronteriza requiere de un cambio de perspectiva en el nivel de las ideas y las estrategias, pues hemos sido testigos que el plan impulsado por Estados Unidos y adoptado por México no ha sido eficaz en su totalidad, en la actualidad tenemos una frontera con una mayor dotación de recursos humanos y tecnológicos para operarla con el fin de vigilar y controlar los flujos transfronterizos y las amenazas que aún se mantienen en el discurso estadounidense como es el caso de la criminalización de la migración indocumentada. Los temas más relevantes para Estados Unidos en materia de seguridad en el periodo analizado se articulan y sostienen en: el terrorismo, la migración indocumentada y el narcotráfico. Sin embargo, en el rango de prioridades debe incluirse con mayor énfasis: el tráfico de armas, la deportación, el tráfico de migrantes y la trata de personas.

El problema con el ejercicio de dar prioridad a un tema sobre otro dentro de las agendas nacionales, reside en la dotación de recursos económicos y esfuerzos políticos excepcionales, justificando la primacía y concentración en determinado asunto, esto sin incluir el enfoque de los objetivos de las estrategias implementadas, cada uno de los temas analizados tiene su momento protagónico con una perspectiva fallida a lo largo del periodo estudiado.

Por ejemplo, cuando el narcotráfico es considerado por Estados Unidos como asunto de seguridad nacional, México secunda esta postura y de igual forma declara el narcotráfico como un asunto de seguridad nacional para el país, aun cuando anteriormente el tema de las drogas se manejaba desde una perspectiva

de salud pública; vimos cómo años más tarde en el país se desencadenaría una lucha sin fin, dando como resultado que en la actualidad México cuente con un saldo rojo de más de 100 mil muertes entre 2007 y 2015, mientras que Estados Unidos avanza en el debate sobre la legalización de algunas drogas como la marihuana, estamos hablando del inicio de una época en donde comienza a desdibujarse el régimen de prohibición de las drogas el cual ha creado numerosos escenarios criminales no sólo en México sino en Latinoamérica.

No discutiremos el estado actual de la legalización de las drogas, con lo anterior se busca ver en retrospectiva un asunto que tampoco encontrará solución en la legalización, puesto que el narcotráfico ha ampliado las actividades delictivas de sus organizaciones criminales sin que las drogas dejen de ser una actividad importante y lucrativa. Ni los mayores controles y vigilancia fronteriza han frenado a las organizaciones del crimen organizado de las drogas ni las armas, tampoco han sido eficaces en dar respuesta al tráfico de migrantes indocumentados y trata de personas, lo cierto es que se ha erguido una fortaleza fronteriza al sur de Estados Unidos con lo cual se ha buscado proteger del terrorismo; sin embargo, las amenazas se han encontrado en la frontera terrestre con Canadá y vía aérea. Es decir, los posibles terroristas se han internado en Estados Unidos a través de vuelos comerciales y no a través de la frontera terrestre con México, empero, se logró criminalizar toda posible amenaza convirtiendo a los migrantes indocumentados en un objetivo criminal.

Retomando el tráfico de armas, Estados Unidos no está en condiciones de ser más riguroso con la legislación de las armas, pues su mandato constitucional lo impide además de la presión de la industria armamentista en aquel país; las miles de armas introducidas a México desde nuestro vecino país y las muertes asociadas al uso de dichas armas ha motivado la conciencia de congresistas estadounidenses para realizar un mayor esfuerzo legislativo. La responsabilidad no termina ahí, puesto que las condiciones de corrupción e impunidad en México

favorecen el flujo de armas ilegales y la provisión de armamento para las organizaciones del crimen organizado en este país.

Con respecto a la migración indocumentada proveniente de México hacia Estados Unidos es necesario descriminalizar el fenómeno en gran medida, esto provoca la violación a derechos humanos no sólo soportada por las leyes migratorias estadounidenses, además por las consecuencias que esto genera en los migrantes, llevándolos a una condición de doble vulnerabilidad al estar expuestos a la deportación, al tráfico de migrantes indocumentados y a la trata de personas.

La verdad de las cosas es que el tema migratorio está íntimamente ligado con la seguridad, hemos analizado como el proyecto de ley sobre la reforma migratoria en Estados Unidos contempla una mayor seguridad fronteriza, esto se debe a que se pretende tener certeza sobre neutralizar las posibilidades de entrada de migrantes indocumentados por tierra, mar y aire, a grosso modo digamos que se busca crear una fortaleza para entonces avanzar en una reforma que cambie las condiciones de residencia legales en aquel país, de aprobarse dicho proyecto las consecuencias para la frontera no serán muy diferentes a las que hemos estudiado y la cooperación bilateral y transfronteriza no cambiará su modus operandi a menos que se atiendan una serie de aspectos que serán nodales para obtener un mejor balance.

Todo lo anterior apunta a que efectivamente los temas están íntimamente relacionados e interconectados y no deben dejar de ser asuntos de seguridad, sin embargo es preciso no sólo ordenar las prioridades sino mantenerlas en la misma línea pero a partir de la definición de la dimensión de seguridad a la que pertenecen y entonces idear un plan estratégico que considere dichas interconexiones, por supuesto que para ello se seguirá requiriendo de una profunda cooperación bilateral y transfronteriza, existe una tarea puntual tanto para la seguridad como para la cooperación.

Con una redefinición de la seguridad de la frontera México – Estados Unidos será posible lograr resultados eficaces a través de una cooperación transfronteriza fortalecida: social, económica, política y jurídica que terminará beneficiando las relaciones bilaterales y transfronterizas a nivel federal, estatal y local.

Consideraciones finales.

Internarnos en el estudio de la seguridad y la cooperación como variables co-vinculantes en el contexto de la región fronteriza México - Estados Unidos representa un gran desafío.

El marco teórico de referencia desarrollado en el primer capítulo de nuestra investigación es una prueba fehaciente del reto que significa estudiar la seguridad en la época contemporánea. La propuesta teórica elegida para sustentar nuestro análisis sobre el fenómeno estudiado corresponde a la propuesta de los Estudios Críticos de Seguridad de la Escuela de Copenhague, nos llevó al debate interdisciplinario sobre la reconceptualización de la seguridad dentro del campo teórico ampliacionista. La discusión nos remitió a los enfoques: multidimensional y crítico. Por un lado encontramos que no existe un consenso teórico sobre una definición contemporánea de seguridad; sin embargo, en cualquier caso su definición y análisis debe acotarse al contexto histórico y geográfico que pretende explicar. Por otro lado, vimos cómo el enfoque multidimensional señala las diferentes *seguridades* a las que nos podemos referir en la actualidad: seguridad nacional, seguridad pública, seguridad fronteriza, seguridad humana, seguridad ciudadana. Todo el entramado conceptual que supone este enfoque perdió nuestro interés al limitarse en señalarlas y plantear que debido a las múltiples dimensiones de la seguridad se ha vuelto difícil hacer frente a los escenarios de inseguridad, por lo tanto esto deriva en la ineffectividad política para afrontarlos.

Por su parte, argumentamos que los Estudios Críticos de Seguridad ofrecen una particular apreciación histórica conceptual; esto nos llevó a desentrañar la evolución del concepto de seguridad y, más tarde, al encuentro de nuestros límites teóricos, a partir de ello planteamos las diferentes concepciones sobre seguridad

nacional y seguridad pública para México y Estados Unidos con ello consolidamos las bases para comprender los componentes de la seguridad para uno u otro país y así partimos hacia el escrutinio de aquello que determina no sólo la definición de la seguridad por parte de un actor preponderante, sino también los actores participantes, las amenazas y las medidas de acción necesarias para atender de manera excepcional y justificada un determinado contexto de inseguridad.

Tanto para la región de América del Norte como para el resto de las regiones del mundo, Estados Unidos es un actor importante si bien es cuestionable la influencia que hoy en día ejerce en el escenario internacional, en cierta medida continua incidiendo en la política internacional, esta visión macro se reproduce en América del Norte por diferentes razones.

En el primer capítulo de nuestra investigación también analizamos la categoría de análisis de la cooperación transfronteriza, partimos del concepto macro o general de la cooperación internacional; con ello logramos caracterizar teóricamente la cooperación México-Estados Unidos en el contexto de la región fronteriza que comparten ambos países en el nivel de las relaciones bilaterales y transfronterizas que incluyen la participación de actores federales, estatales y locales.

A lo largo de la región fronteriza se establecen lazos, vínculos o conexiones, no sólo de tipo social o cultural, sino también político. Los lazos políticos fronterizos son más estrechos entre sí que cada contraparte con su centro; es decir, Washington y Ciudad de México. Por ejemplo, entre California y Baja California existe una fuerte conexión y comunicación, no sólo debido a la cercanía geográfica, al dinamismo transfronterizo de los estados, sino también debido al entendimiento mutuo sobre las condiciones en las que se presenta dicho dinamismo de carácter social, político, cultural, económico, demográfico y medio ambiental. Esto ha dado lugar a que históricamente surjan mecanismos de cooperación informal, esta informalidad se caracteriza por el tipo de asuntos que afrontan a través de dicha estrategia de colaboración, y por el nivel de jurisdicción y descentralización de los asuntos que limitan la formalidad de la cooperación; sin embargo, esto no significa que sea un aspecto negativo, lo es en la medida en que

institucionalmente y económicamente no son apoyadas las estrategias, el aspecto positivo de esto es que al funcionar en tal precariedad y en cierta medida, estamos frente a la oportunidad de mejorar la cooperación.

La cooperación transfronteriza formal presenta importantes limitaciones, es una colaboración, pese a las asimetrías jurídicas entre los estados mexicanos y los estadounidenses poco a poco se ha ido ganando terreno en la descentralización en la contraparte mexicana si bien esto ha limitado su maduración y alcance, se ha demostrado que su continuidad es indispensable, como lo es: abogar por la participación directa de actores del nivel municipal y condal, el desarrollo de una visión estratégica y a largo plazo de la cooperación transfronteriza en todos sus niveles y formas, incentivar el apoyo económico e institucional a los mecanismos que se han desarrollado y continúan vigentes. Sin una mejora en aspectos económicos, políticos, jurídicos e institucionales; los esperados y nuevos resultados de la cooperación transfronteriza como herramienta para afrontar los problemas de inseguridad en la región fronteriza México – Estados Unidos, no serán distintos en relación a los resultados pasados.

Por otro lado, consideramos necesario ser puntuales sobre el tratamiento de los conceptos y el análisis en general sobre nuestro espacio geográfico de estudio: la frontera. Por lo tanto desarrollamos un marco conceptual en el que incluimos aspectos geográficos, políticos y sociales, lo cual nos llevó a una introspección sobre lo fronterizo, a puntualizar las diferencias de lenguaje y significados que existen para referirnos a los objetos de referencia de la región fronteriza México – Estados Unidos.

Finalmente, en dicho capítulo presentamos un panorama general sobre la caracterización de la región fronteriza, destacamos algunos elementos históricos que se remontan en el siglo XIX y XX. Logramos realizar un análisis puntual de los eventos históricos que contribuyeron a formar el entorno de seguridad de la región a lo largo del tiempo, del mismo modo esto nos permitió observar la evolución de los problemas de inseguridad siempre relacionados con el estado de la relación bilateral entre ambos países.

El principal hallazgo de esta revisión y análisis histórico de la frontera, es que por su naturaleza se ha constituido como un aspecto importante para la seguridad de ambos países, en un primer momento la frontera es un asunto de seguridad en su totalidad partiendo de la pérdida de territorios mexicanos y por la ambición estadounidense de adquirir más territorios a partir de la demarcación de la línea internacional que divide a ambos países, al mismo tiempo existieron amenazas a la comunidad fronteriza como el abigeato, las incursiones de los Indios y el filibusterismo, lo que finalmente afectaba en general a los dos países. Dicha etapa, desde luego, creó un entorno de tensión lo cual evidentemente podría haber desencadenado en un conflicto. Con esta somera referencia el propósito es ilustrar el hecho de que la región fronteriza se ha caracterizado por ser un punto sensible para ambos países por lo que representa, pero al mismo tiempo lo es por las interconexiones transfronterizas que en ella se gestan y se consolidan, ambos aspectos deben estar presentes en la toma de decisiones de México y Estados Unidos.

Finalmente, los aspectos demográficos y socioeconómicos que caracterizan a la región se presentaron un contexto de dinamismo económico, demográfico y social, estos elementos conforman la base en la que las relaciones transfronterizas tienen lugar, dan cuenta de la complementariedad y la dependencia mutua en el amplio sentido.

Nuestro segundo capítulo se articuló con base en el análisis de la agenda bilateral México – Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza de 2001-2015, lo cual nos permitió profundizar en los problemas de inseguridad que enfrentaron ambos países.

Este capítulo también se construyó a partir del análisis del estado de inseguridad de la región fronteriza México-Estados Unidos, a partir de ello podemos visualizar las interconexiones de los fenómenos que dan lugar a un panorama que parece desolador y el cual ciertamente es preocupante, partiendo del supuesto de que a pesar de los grandes pero ineficaces esfuerzos binacionales y transfronterizos por atender la inseguridad en la región fronteriza, los fenómenos que ahí se gestan, se

desarrollan o que en ella desembocan son tan complejos que requieren de medidas excepcionales que ataquen sus raíces y no sus hojas.

En este punto encontramos que la visión de la propuesta teórica que guía nuestra investigación se ve plasmada en el análisis de los elementos que construyeron el entorno de la seguridad en un contexto específico, por ello forzosamente nos remitimos a las declaraciones nacionales sobre las amenazas a la seguridad nacional de cada país, con ello observamos el movimiento sutil de un supuesto pronunciamiento independiente por parte de México a una posición política completamente adaptativa en relación a las políticas y estrategias de Estados Unidos.

A lo largo de este capítulo están presentes algunos elementos que nos ayudan a comprender la relevancia para México de las decisiones de política exterior de Estados Unidos, este último país ha logrado aprovechar el rol del actor preponderante en la relación bilateral no sólo con México sino también con Canadá, estos últimos dos países asumen el papel de audiencia, el contexto justifica un discurso de seguridad en el que las amenazas y los riesgos son jerarquizados a partir de los intereses del actor que pronuncia el discurso y en él expone las estrategias y medidas excepcionales para hacerle frente al contexto, la audiencia participa de la acción al aceptar el discurso y condescender con las estrategias y medidas propuestas, esto finalmente lleva a una necesaria cooperación. Explicado lo anterior podemos ver que este comportamiento ha tenido lugar en materia de narcotráfico, migración indocumentada y terrorismo; todos convertidos en asuntos de seguridad nacional de Estados Unidos ante los cuales México ha alineado su política exterior e interior.

En el último y tercer capítulo presentamos un análisis sobre la cooperación binacional y transfronteriza a partir de los acuerdos que se establecieron entre los tres niveles de gobierno a lo largo del período estudiado. Con relación a esto, podemos considerar que la cooperación transfronteriza a nivel estatal y condal-municipal en buena parte la determina dicha condición adaptativa de México, esto

de alguna forma ha dado lugar a un ambiente de estrecha colaboración y no de intensa tensión como la que caracterizó los primeros años de la relación bilateral.

Al mismo tiempo, el análisis de la cooperación transfronteriza devela la necesidad de reforzarla: económica, política, jurídica e institucionalmente; esto exige una mayor participación directa de los actores locales y de una visión estratégica regional fronteriza, para ello será de vital importancia la coincidencia de intereses nacionales y regionales para beneficio de ambas naciones que de alguna forma representan una extensión de la otra.

El balance de la cooperación a partir de la agenda bilateral durante este período de análisis se centra en tres aspectos principales: la inseguridad en la frontera reflejada en los altos índices de violencia asociada al narcotráfico, el reconocimiento en el discurso sobre la problemática por parte de ambos países pero sin cambios en las leyes, y la ausencia de una política y estrategias adecuadas que atiendan los efectos en la región fronteriza, estos aspectos se añaden a las condiciones y problemas estructurales de la seguridad nacional de México y Estados Unidos.

Precisamente este balance apunta hacia un cambio de visión sobre lo que hay que atacar y por ende las estrategias deberán sufrir un re direccionamiento aprovechando desde luego lo que se ha logrado y construir a partir de la estrecha colaboración, además de mejorar los mecanismos existentes.

A lo largo de nuestra investigación nos hemos encontrado con distintas perspectivas que abordan la seguridad fronteriza y la cooperación transfronteriza, algunas de ellas tienen su origen en la administración pública o en la economía, empero, observamos que todas se alinean bajo una visión multidisciplinaria e interdisciplinaria, también es importante mencionar que se realizan investigaciones interinstitucionales entre los centros de investigación de México y Estados Unidos como es el caso de: Colef, Cisan y Woodrow Wilson Research Institute entre otros institutos de investigación adscritos a las universidades de Estados Unidos.

Una de las perspectivas más destacadas en los últimos años es la impulsada por el Colegio de la Frontera Norte, sus investigaciones versan sobre el acontecer de la región fronteriza México - Estados Unidos a partir de la interdependencia como enfoque teórico para entender el desarrollo de la región y con base en ello se desarrolla el análisis de la gobernanza transfronteriza asociada a las políticas de seguridad y a la gestión del desarrollo de la región. Los elementos teóricos y conceptuales de esta visión nos lleva a encontrarnos en el camino sobre el mismo punto: la inseguridad fronteriza. En el *Informe del estado de la frontera. Un análisis integral de la frontera México-Estados Unidos* se reconocen dos aspectos muy importantes.

El primero de ellos es que si bien la seguridad de la región fronteriza es de vital importancia para la relación bilateral no se cuenta con un sistema desarrollado ni mucho menos integrado que nos permita medir propiamente el estado de inseguridad de la región, tanto al nivel de las instituciones de gobierno como de las académicas no se han generado indicadores consensuados y eficientes para retratar los más objetivamente posible los fenómenos que tienen lugar en la región, además de los elementos que hemos señalado a lo largo de nuestra investigación, esto dificulta la planeación de las estrategias para afrontar los problemas asociados a la inseguridad fronteriza.

En los últimos años, ambos gobiernos han mostrado interés en generar las herramientas científico sociales necesarias para tener una mejor comprensión de la región y sus problemas, por esta razón citamos dicho reporte, pareciera que el plan, nuevamente impulsado por Estados Unidos, es que al estudiar ampliamente la región será posible determinar una nueva estrategia de seguridad, sin embargo, ésta estará estrechamente vinculada con el proyecto de la reforma migratoria que se ha mantenido reservada al Congreso estadounidense, el propio proyecto plantea esta relación, uno de los aspectos más importantes es que si se logra una región "más segura" la reforma será posible.

Esta última anotación se pensaba en el contexto de la contienda presidencial estadounidense protagonizada por Hillary Clinton y Donald Trump, sin embargo,

los últimos matices de este trabajo de investigación permitió que las elecciones de Estados Unidos alcanzaran las reflexiones finales de este largo trayecto. Bajo este nuevo contexto no queremos dejar de mencionar algunas consideraciones al respecto.

El nuevo presidente electo Donald Trump seguirá conduciéndose desde una postura hostil ante los migrantes mexicanos, sin duda mantendrá y seguirá intentando impulsar el fortalecimiento de la seguridad de su país a través del reforzamiento de la seguridad de su frontera sur valiéndose de las más ambiciosas estrategias, mientras que en el Congreso seguirá discutiéndose el proyecto de ley sobre la reforma migratoria.

La elección de Trump como presidente de Estados Unidos nos lleva a vislumbrar una difícil relación bilateral con México. Podemos esperar un diálogo cerrado, una cooperación ausente, estrategias radicales y medidas unilaterales. Sin embargo, durante nuestra investigación hemos visto que bajo dos administraciones diferentes en ambos países los temas que aquí hemos discutido han sido atendidos parcialmente y esto es debido a diversas razones.

Observar el fenómeno desde el posicionamiento estadounidense nos ofrece una claridad sobre una variable constante: a mayor seguridad fronteriza, independientemente del partido en el ejecutivo, menor es la cooperación bilateral. Con la nueva administración no estamos esperanzados a un progreso en términos de colaboración, en llevar a la cooperación binacional y transfronteriza a un nuevo nivel, probablemente no sería distinto bajo una administración demócrata. Si bien las nuevas circunstancias dificultaran la relación sabemos que el fenómeno que analizamos trasciende a un presidente.

En México es especialmente difícil resolver los desafíos de inseguridad en los tres niveles de gobierno. A nivel binacional será difícil establecer una política reactiva a estas alturas de la administración de Peña Nieto cuyo enfoque y estrategias parecen desplazar, por cotidianos, los problemas de seguridad de la nación. En el

caso estatal y municipal, éstos se enfrentan a problemas de carácter federal: el narcotráfico, el tráfico de armas y personas, migración, deportación y terrorismo.

Esto genera que los ámbitos de cooperación de entidades federativas y municipales presenten limitaciones en sus procesos de gestión por lo que no se ha logrado disminuir el impacto de la inseguridad, como resultado, la problemática se está agudizando pues hemos visto mayores indicadores de delitos federales y delitos del fuero común.

En términos de cooperación es redundante decir que los resultados están íntimamente relacionados a las condiciones en las que se gesta, a las formas y medidas a través de las cuales se pretende abordar el fenómeno: los instrumentos bilaterales son insuficientes, las políticas de tratamiento no han sido las mejores, los municipios no tienen la capacidad jurídica y los recursos son insuficientes.

Lo verdaderamente cierto es que México ha vivido durante décadas con el importantísimo desafío de la colaboración vertical para los tres niveles de gobierno, con una necesidad de establecer estrategias conjuntas que generen sinergia para enfrentar las circunstancias hostiles a las que se enfrenta día a día no sólo la región fronteriza del norte del país sino toda la nación. Seguir impulsando acciones y medidas para superar dichos desafíos podrían mitigar la sensibilidad de una cooperación binacional y transfronteriza limitada con Estados Unidos en un futuro próximo.

Fuentes de consulta.

Bibliografía.

Adams, Willi Paul. (1979). *Los Estados Unidos de América. Historia Universal Siglo XXI*. Vol. 30. México: Siglo XXI.

Albrecht, Ulrich y Günter Brauch, Hans (2009). "Seguridad en la investigación para la paz y en los estudios de seguridad", en Günter Brauch, Hans y Oswald Spring, Úrsula. *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México: Colección Multidisciplina. CIICH-UNAM/ CRIM-UNAM/ UNAM. Núm. 6.

Ampudia, Ricardo (1998). *México en los informes presidenciales de los Estados Unidos de América*. México: Fondo de Cultura Económica.

Argomedo Casas, Miguel Ángel. (1994). "Planeación binacional fronteriza." en Anaya Lazúrtegui et. al. *Frontera Norte*. México: LV Legislatura- CAHOP.

Astíe-Burgos, Walter (1980). *México y Estados Unidos: entre la cooperación y el desacuerdo*. México: Siglo XXI.

Astorga, Luis (2007). *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. México: Tusquets Editores.

Ávila, José Luis y Turián, Rodolfo (2002). "Delimitación de la franja fronteriza del norte de México." en *La situación demográfica de México, 2002*. México: CONAPO.

Axelrod, Robert (1996). *La evolución de la cooperación*. España: Alianza Universidad.

Bailey, John y Godson, Roy (Compiladores) (2000). *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. México: Grijalbo.

Bailey, John y Godson, Roy (2000). "El crimen organizado y la gobernabilidad democrática. México y Estados Unidos. Las zonas fronterizas mexicanas." en Bailey, John y Godson, Roy (Compiladores). *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. México: Grijalbo.

Bailey, John (2004). "Seguridad de la patria en los Estados Unidos: La "quinta canasta" y la posible negociación." en Ramos García, José María y Woo Morales, Ofelia (Coordinadores). *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos- Canadá*. México: Universidad de Guadalajara.

Bagley, Bruce (2014). "Narcotráfico y crimen organizado en las Américas: principales tendencias en el siglo XXI." en Just, Stefan y Maihold, Günther. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Estados Unidos: Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt/ EDIMPRO/Konrad Adenauer Stiftung.

Benítez Manaut, Raúl (2014). “La guerra al narcotráfico en América Latina: ¿victoria militar? Fracaso social y político.” en Just, Stefan y Maihold, Günther. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Estados Unidos: Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt/ EDIMPRO/Konrad Adenauer Stiftung.

Benítez Manaut, Raúl (2005). “Seguridad en América del Norte: un dilema estratégico en la relación trinacional.” en Bodemer, Klaus y Rojas Aravena, Francisco. *La seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos*. España: Iberoamericana.

Benítez Manaut, Raúl y Hernández Daniel (2007). “Migración y seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica” en Sepúlveda, Isidro ed. *Seguridad humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.

Bergeron, Claire; Chishti, Muzzafar; Kerwin, Donald M. y Meissner, Doris (2013). *Immigration enforcement in the United States. The rise of a formidable machinery*. Estados Unidos: Migration Policy Institute.

Besio, Felix (2004). “La seguridad hemisférica en su enfoque multidimensional.” En Rosas, María Cristina (Coordinadora). *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. México: UNAM.

Bosh García, Carlos. (1961). *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos. 1819 – 1848*. México: UNAM. Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales.

Buzan, Barry; De Wilde, Jaap y Waever, Ole (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Estados Unidos-Londres: Boulder y Lynne Rienner.

Ceballos-Ramírez, M (1994). “Los problemas de la nueva frontera, 1876-1911.” en Shumacher, Ma. Esther (Compiladora). *Mitos en las relaciones México – Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Chacón, Susana. (2008). *La relación entre México y los Estados Unidos (1940 – 1955). Entre el conflicto y la cooperación*. México: Fondo de Cultura Económica /ITESM.

Chanona, Alejandro. (2010). *La Comunidad de Seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*. México: Las ciencias sociales. Tercera década. UNAM.

Coerver, Don y Hall, Linda (1990). *Revolución en la frontera*. México: Regiones. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Barraza, Víctor; Burgués, Alejandro y Corrales, Salvador (2007). *Estudio de puertos de entrada México-Estados Unidos: análisis de capacidades y*

recomendaciones para incrementar su eficiencia. Reporte Técnico. México: El Colef.

Cruz Torrero, Luis Carlos (2007). *Seguridad pública.* México: Trillas. 2ª Ed.

De la Parra Rentería, Carlos *et. al.* (2013). "Gobernanza y gestión del desarrollo en la frontera México – Estados Unidos: La Conferencia de Gobernadores Fronterizos." en Aguilar F. Luis y Barajas Escamilla, María del Rosío (Coordinadores). *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas.* México: El Colef.

De los Ríos, Patricia; Riguzzi Paolo (2012). *Las relaciones México – Estados Unidos, 1756-2010. II ¿Destino no manifiesto?, 1867 – 2010.* México: Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM/ Secretaría de Relaciones Exteriores.

Douglas Taylor, Lawrence (1996). "El desarrollo del concepto de frontera." en Ceballos Ramírez, Manuel. (Coordinador). *De historia e historiografía de la Frontera Norte.* México: Universidad Autónoma de Tamaulipas - Instituto de Investigaciones Históricas / El Colef.

Duarte Espinosa, Ma. De Jesús (2001). *Frontera y diplomacia. Las relaciones México – Estados Unidos durante el Porfiriato.* México: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Dunn, Timothy J (1996). *The militarization of the U.S. – Mexico Border, 1978 – 1992: Low-Intensity Conflict Doctrine Comes Home.* Texas: CMAS Books.

Escalante Gonzalbo, Pablo, *et. al.* (2009). *Nueva historia Mínima de México.* México: El Colmex.

Evans, Joseph (2012). "Corresponsabilidad y cooperación en la relación México-Estados Unidos contra el narcotráfico." en Rodríguez Sumano, Abelardo (Coordinador). *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* México: Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México/ Universidad de Guadalajara.

Fawcett, Louise y Hurrell, Andrew (1995). *Regionalism in world politics. Regional Organization and international order.* Nueva York: Oxford University Press.

Fernández de Castro, Rafael; Vereá Campos, Mónica y Weintraub, Sidney (Coordinadores) (1998). *Nueva agenda bilateral en la relación México - Estados Unidos.* México: CISAN-UNAM/ Fondo de Cultura Económica/ ITAM.

Franco Sánchez, Laura Myriam (2012). *Migración y Remesas en la ciudad de Ixmiquilpan.* México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Freeman Smith, R (1994). "Estados Unidos y la Revolución Mexicana, 1921-1950." en Shumacher, Ma. Esther (Compiladora). *Mitos en las relaciones México – Estados Unidos.* México: Fondo de Cultura Económica.

García, José Z (2004). "Gobernanza y seguridad en el paso del norte." en Payán, Luis Antonio y Tabuenca C. Socorro. *Gobernabilidad o ingobernabilidad en la región Paso del Norte*. México: Colección Paso del Norte. El Colef.

Garduño Valero, Guillermo J.R (2004). "Epistemología y semántica de la seguridad nacional." en Rosas, María Cristina (Coordinadora). *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. México: UNAM.

Gasca Zamora, José. (2002). *Espacios transnacionales, interacción, integración y fragmentación en la frontera México – Estados Unidos*. México: UNAM.

Gomáriz, Enrique (2004). "La Doctrina de la seguridad democrática y el impacto paradigmático de la crisis global." en Rosas, María Cristina (Coordinadora). *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. México: UNAM.

Gómez Tagle López, Erick (2011). "Trata de personas: retos para la investigación y las políticas públicas." en Orozco, Rosi (Coordinadora). *Trata de personas*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

González, Guadalupe y Tienda, Marta (1989). *México - Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*. México: Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos / Fondo de Cultura Económica.

González Vidaurri, Alicia (2007). "La seguridad pública y la teoría de los sistemas en la sociedad de riesgo." en Sánchez Sandoval, Augusto (Coordinador). *Seguridad pública y la teoría de los sistemas de riesgo en la sociedad del riesgo*. México: Porrúa.

Hernández, Kelly Lytle (2015). *¡La Migra! Una historia de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Isacson, Adam (2014). "La Iniciativa Mérida vista por el espejo retrovisor." en Just, Stefan y Maihold, Günther. *El narcotráfico y su combate. Sus efectos sobre las relaciones internacionales*. Estados Unidos: Cátedra Guillermo y Alejandro de Humboldt/ EDIMPRO/Konrad Adenauer Stiftung.

Keohane, Robert O (2009). "Una reconsideración del liberalismo internacional." en Borja, Arturo. (Compilador). *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert Keohane*. México: Colección de Estudios Internacionales, CIDE.

Krasner, Stephen D (2005). "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos." en Torres, Blanca. *Interdependencia, ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México: El Colmex.

Langley, Lester D. (1994). *Mexamérica. Dos países, un futuro*. México: Fondo de Cultura Económica.

Lara-Valencia, Francisco et. al. (2013). *The estate of the Border report. A comprehensive analysis of the U.S. – México Border*. Estados Unidos: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Lara-Valencia, Francisco (2014). "Calidad de vida en la región fronteriza México-Estados Unidos: estado actual y tendencias emergentes." en Lee, Erik y Wilson, Christopher (Editores). *Informe del estado de la frontera. Un análisis integral de la frontera México - Estados Unidos*. México: CISAN-UNAM/ North American Research Partnership/ SRE/ Woodrow Wilson Center.

Lee, Erik y Wilson Christopher (2014). *Informe del estado de la frontera. Un análisis integral de la frontera México-Estados Unidos*. México: CISAN-UNAM/ North American Research Partnership/ SRE/ Wilson Center Research.

Martínez, Oscar J (1994). "Puntos importantes en las relaciones fronterizas México-Estados Unidos, 1848-1876." en Shumacher, Ma. Esther (Compiladora). *Mitos en las relaciones México – Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Mendoza Bautista, Katherine (2011). "Algunos aspectos problemáticos del tipo de trata de personas". en Orozco, Rosi (Coordinadora). *Trata de personas*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Mendoza Mora, Carlos y Tripp Villanueva José Octavio (2012). *El narcotráfico en el contexto de las relaciones México – Estados Unidos. Pautas para el diseño de una política interméstica*. México: Porrúa.

Molina Ruíz, Francisco Javier (2000). "Crimen organizado y gobernabilidad democrática en la frontera México - Estados Unidos: Dinámica en la zona fronteriza." en Bailey, John y Godson, Roy (Compiladores). *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. México: Grijalbo.

Moloeznik, Marcos Pablo (2004). "Una provocación sobre los desafíos de México y Estados Unidos (Estudios sobre seguridad pública, crimen transnacional y relaciones bilaterales)". En Ramos García, José María y Woo Morales, Ofelia (Coordinadores). *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos- Canadá*. México: Universidad de Guadalajara.

Moloeznik, Marcos Pablo (2011). *Seguridad Nacional. Los retos fundamentales de México. Seminarios Construyendo una agenda para el siglo XXI*. México: Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.

Noriega García, Pilar (2011). "Trata y explotación sexual. Concepto y problemática para la atención de las víctimas". en Orozco, Rosi (Coordinadora). *Trata de personas*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Oddone Nahuel y Rhi-Sausi José Luis (2013). "La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del Mercosur: La importancia de una construcción regional desde abajo." en Aguilar F. Luis y Barajas Escamilla, María

del Rosio (Coordinadores). *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*. México: El Colef.

Oliva Posada, Javier (2004). "Seguridad nacional e inseguridad internacional." En Rosas, María Cristina (Coordinadora). *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. México: UNAM.

Orozco, Rosi (2011). *Trata de personas*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Orozco, Rosi (2011). "Trata de personas, la esclavitud en los siglos XX-XXI: necesidad de una ley general en materia de trata de personas". en Orozco, Rosi (Coordinadora). *Trata de personas*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Ortiz-Ramírez, L. R (2014) "El migrante centroamericano de paso por México y los derechos humanos." en *Hitos Demográficos del Siglo XXI: Migración Internacional*. México: UAEM.

Padilla, Héctor Antonio (2004). "Consideraciones sobre política y gobernabilidad fronteriza." en Payán, Luis Antonio y Tabuenca C. Socorro. *Gobernabilidad o ingobernabilidad en la región Paso del Norte*. México: Colección Paso del Norte. El Colef.

Pascual, Carlos (2012). "La visión diplomática de Estados Unidos en América del Norte: México en una encrucijada." en Rodríguez Sumano, Abelardo (Coordinador). *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* México: Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México/ Universidad de Guadalajara.

Pastor, Robert A (1989). "La frontera. Panorama desde el norte." en Castañeda, Jorge G. y Pastor, Robert A. *Límites en la amistad México – Estados Unidos*. México: Planeta.

Payan, Tony (2006). *The three US-México border wars: drugs, immigration, and Homeland Security*. Estados Unidos: Praeger Security International.

Peñaloza, Pedro José (2003). *Notas graves y agudas de la seguridad pública*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Pérez Alonso, Estaban Juan (2011). "Trata de seres humanos: marco conceptual, legal y jurídico penal." en Orozco, Rosi (Coordinadora). *Trata de personas*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Ramos García, José María (2004). *La gestión de la cooperación transfronteriza, México - Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y*

desafíos. México: Serie Conocer para Decidir. Ed. Porrúa/ Cámara de Diputados LIX Legislatura / Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

Ramos García, José María (2004). "La política de seguridad de Estados Unidos y la redefinición de la política exterior mexicana." en Ramos García, José María y Woo Morales, Ofelia (Coordinadores). *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos- Canadá*. México: Universidad de Guadalajara.

Ramos García, José María (2005). *Relaciones México – Estados Unidos. Seguridad nacional e impactos en la frontera norte*. México: Universidad Autónoma de Baja California.

Reyes Santos, Marcos Sergio (2013). "Instituciones, mecanismos e instrumentos de la gobernanza transfronteriza: una aproximación a la estructura de niveles de las relaciones intergubernamentales." en Aguilar F. Luis y Barajas Escamilla, María del Rosío (Coordinadores). *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas*. México: El Colef.

Rueda, Leonora. "La frontera en las relaciones México-Estados Unidos: una mirada al nuevo milenio." en Castro Rea, Julián; Gómez Arnau, Remdios y Vargas Rosío (2001). *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*. México: CISAN-UNAM.

Russell, Bertrand (1949). *Autoridad e Individuo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sadler, Louis R (2000). "Las dinámicas históricas del contrabando en la región fronteriza de Estados Unidos – México, 1550 – 1998: Reflexiones sobre los mercados, cultura y las burocracias." en Bailey, John y Godson, Roy (Compiladores). *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. México: Grijalbo.

Salgado de Snyder, Nelly (2012). "Motivaciones de la migración de mexicanos hacia Estados Unidos." en Muñoz de Alba (Coord.) *Temas selectos de salud y derecho*. México: UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Sánchez Munguía, Vicente (2004). "La reconfiguración de la seguridad pública en la frontera México-Estados Unidos como elemento central de la seguridad fronteriza." en Ramos García, José María y Woo Morales, Ofelia (Coordinadores). *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos- Canadá*. México: Universidad de Guadalajara.

Sánchez Sandoval, Augusto (Coordinador) (2007). *Seguridad pública y la teoría de los sistemas de riesgo en la sociedad del riesgo*. México: Porrúa.

Santos Caamal, Mario (2004). "Criterios generales para la formulación de un concepto de seguridad nacional." en Rosas, María Cristina (Coordinadora). *Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva*. México: UNAM.

Secretaría de Gobernación (2005). *Los nuevos retos de la gobernabilidad democrática*. México: FCE/ SEGOB.

Smith, Peter H. (Compilador) (1993). *El combate a las drogas en América*. México: Fondo de Cultura Económica.

Toro, María Celia (2005). "El control del narcotráfico ¿podemos cooperar?" en Torres, Blanca. *Interdependencia, ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* México: El Colmex.

Ventura Valero, Julián (2012). "La visión diplomática de México en América del Norte: esfuerzos económicos y de seguridad." en Rodríguez Sumano, Abelardo (Coordinador). *Agendas comunes y diferencias en la seguridad de América del Norte. ¿De dónde venimos?, ¿dónde estamos?, y ¿a dónde queremos ir?* México: Centro de Estudios Superiores Navales de la Armada de México/ Universidad de Guadalajara.

Verea Campos, Mónica (1999). "Nuestra dinámica frontera norte ante la creciente militarización." en Galeana, Patricia (Compiladora). *Nuestra Frontera Norte*. México: Archivo General de la Nación.

Villanueva Ulfgard, Rebecka (2011). "Actores y estrategias en la cooperación internacional para la democratización." en Ayala, Citlali (Coordinadora). *Democracia, desarrollo y cooperación internacional*. México: Instituto Mora.

Waeber, Ole (2009). "Paz y seguridad: dos conceptos en evolución y su relación cambiante." en Günter Brauch, Hans y Oswald Spring, Úrsula. *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI*. México: Colección Multidisciplina. CIICH-UNAM/ CRIM-UNAM/ UNAM. Núm. 6.

Woo Morales, Ofelia (2004). "La migración: un asunto de seguridad nacional en Estados Unidos." en Ramos García, José María y Woo Morales, Ofelia (Coordinadores). *Seguridad nacional y fronteriza en la relación México-Estados Unidos- Canadá*. México: Universidad de Guadalajara.

Hemerografía.

Ayala Cordero, J. (2014). "Interdependencia compleja. Cuatro enfoques teóricos de la cooperación internacional de los gobiernos subnacionales" en *México y el mundo: Una visión de lo global a lo local*. Revista de El Colegio de San Luis. Año 4, número 7. Enero – junio.

Benítez Manaut, R. y Rodríguez Ulfoa, C. (2006). "Seguridad y fronteras en Norteamérica. Del ILCAN a la ASPAN." en *Frontera Norte*. Vol. 18. Núm. 35. Enero-Junio.

Bustamante, J. (1979). "El estudio de la zona fronteriza México – Estados Unidos." en *Foro Internacional*. Vol. 19, Núm. 3. Enero-Junio.

Bustamante, J. (1989). "Frontera México - Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico." en *Frontera Norte*. Vol. 1. Núm. 1. Enero - Junio.

Durand, J. (2013). "Nueva fase migratoria" en *Papeles de Población*. Vol. 77. Julio – Septiembre.

Emmerich, G. (2003). "México - Estados Unidos: frontera eficiente, pero no abierta." en *Frontera Norte*. Vol. 15. Núm. 29. Enero-Junio.

Moreno Pérez, Salvador (2013). "La reforma migratoria en los Estados Unidos. Posibilidades y alcances." *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura*. Documento de Trabajo núm. 161.

Pérez Canchola, J. (1994). "Frontera norte: corrientes migratorias y demandas sociales." en Anaya Lazúrtegui et. al. *Frontera Norte*. LV Legislatura- CAHOP.

Ramos García, J. (1991). "La política de Estados Unidos hacia el narcotráfico y la frontera norte de México." en *Frontera Norte*. Vol. 3. Núm. 5. Enero-Junio.

Ramos García, J. (2002). "Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza." en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. 9. Núm. 25. Septiembre - diciembre.

Ramos García, J. (2009). "La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales." en *Foro Internacional*. Vol. 56. Núm. 4. CEI-COLMEX. Octubre-Diciembre.

Riguzzi, P. (2007). "Interrogando la vecindad. Las relaciones México - Estados Unidos, 1880-1948, en el espejo de la bibliografía de las últimas décadas." en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*. Núm. 34. Julio-diciembre.

Schiavon, J. y Velázquez Flores, R. (2008). "El 11 de septiembre y la relación México - Estados Unidos: ¿Hacia la securitización de la agenda?" en *Revista Enfoques*. CIDE. Año 6. Núm. 8. Enero - Junio.

Terrazas y Basante, M. (2007). "Nuevos enfoques sobre un período crítico. Una ventana a la producción bibliohemerográfica de los últimos treinta años sobre las relaciones entre México – Estados Unidos, 1822 – 1848." en *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*. Núm. 34. Julio-diciembre.

Cibergrafía.

Arango, J. (2003). "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra." en *Migración y Desarrollo*. Red Internacional de Migración y desarrollo. Número 001. Octubre. México. Disponible en www.redalyc.uaemex.com. Consultado en marzo, 2016.

Astorga, L. (2012). *Foro Internacional. Drogas: un balance a un siglo de su prohibición. México Unido contra las drogas A.C.* México. Disponible en <https://www.youtube.com> Consultado en septiembre, 2015.

Becerra Gelóver, Alejandro (2004). "Mecanismos de comunicación intergubernamental entre México y Estados Unidos." en *El Cotidiano*. Vol. 20. Núm. 127. UAM. Septiembre - Octubre. México. Disponible en [Redalyc www.readalyc.org](http://www.readalyc.org) Consultado en noviembre, 2015.

BBC Mundo, 2015. "En los últimos 10 años hubo más muertos por tiroteos que por ataques calificados de "terroristas" en EE.UU." Disponible en: www.bbc.com Consultado en marzo, 2016.

Bravo G., María P. y Briones R. (2015). "Migraciones en las Américas: reflexiones en relación a la agenda de seguridad." En *Documentos de Opinión*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. España. Disponible en: www.ieee.es Consultado en abril, 2016.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Ley Federal contra la Delincuencia Organizada." *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma 30-11-2010. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/> Consultado en abril, 2016.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. "Ley General de Población". *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma 02-07-2010. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/> Consultado en abril, 2016.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011). "Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a Víctimas."

Diario Oficial de la Federación. México. Disponible en: <http://www.dof.gob.mx/> Consultado en abril, 2016.

Censo de Estados Unidos <http://www.census.gov> Consultado en noviembre, 2015.

CNDH (2013). "Diagnóstico sobre la situación de la trata de personas en México." *CNDH Publicaciones*. México. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/> Consultado en abril, 2016.

Consejo de Relaciones Fronterizas California-México (2014). "Reporte Anual 2011 - 2012." *California Department of Food & Agriculture. California Health & Human Services Agency. California Environmental Protection Agency. California Natural Resources Agency. California State Transportation Agency. Governor's Office of Emergency Services*. Estados Unidos. Disponible en: www.calepa.ca.gov/border/CMBRC/ Consultado en noviembre, 2015.

Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en <http://coordinacionpolitica.sre.gob.mx> Consultado en noviembre, 2015.

Coubés, Marie Laure y Velasco Laura (2013). "Reporte sobre dimensión, caracterización y áreas de atención a mexicanos deportados desde Estados Unidos". *El Colegio de la Frontera Norte*. México. Disponible en: http://centroconacyt.mx/wp-content/uploads/2015/01/DocumentoOficial_Reporte-Deportos.pdf Consultado en mayo, 2016.

Department of Homeland Security (2012). *Country Reports on Terrorism*. Estados Unidos. Disponible en: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2012/index.htm> Consultado en mayo, 2016.

Diario Oficial de la Federación. "Ley Federal contra la Delincuencia Organizada." <http://www.dof.gob.mx/> Consultado en: abril, 2016.

Diario Oficial de la Federación. "Ley General de Población." <http://www.dof.gob.mx/> Consultado en abril, 2016.

Escobar, A.; Martin, S.; Lowell, L.; Fernández de Castro, R.(2013). "Estudio binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y en México". *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 13. Núm. 3. Disponible en www.fal.itam.mx Consultado en abril, 2016.

FEVIMTRA. Información estadística sobre trata de personas. Disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/> Consultado en abril, 2016.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República (2015). *Tercer informe de Gobierno, 2014-2015*. México. Disponible en www.presidencia.gob.mx Consultado en febrero 2015.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República (2015). *Anexo estadístico del tercer informe de Gobierno, 2014-2015*. México. Disponible en www.presidencia.gob.mx Consultado en febrero 2015.

González Rodríguez, J. (2014). "Tráfico de armas. Entorno, propuestas legislativas y opinión pública", *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública- Cámara de Diputados*. Documento de trabajo Núm. 183, Diciembre 2014, Versión preliminar. Disponible en: www.desarmamexico.org Consultado en marzo, 2016.

ICE (2015). "ICE Enforcement and removal operations report. Fiscal Year 2015. U.S. Immigration and Customs Enforcements". Estados Unidos. Disponible en: <https://www.ice.gov/sites/default/files/documents/Report/2016/fy2015removalStats.pdf> Consultado en mayo, 2016.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI. <http://www.inegi.org.mx/> Consultado en noviembre, 2015.

Jiménez González, C. (2003). "Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales". en *POLIS: Investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*. Vol. 2. Núm. 3. UAM, Unidad Iztapalapa. México. Disponible en Redalyc www.redalyc.org Consultado en mayo, 2015.

Laako, H. (2015). "Más allá del centro y la periferia: la frontera sur de México a debate desde la globalización." en *Revista Pueblos y fronteras Digital*. Vol. 9. Núm. 18. UNAM. Diciembre 2014 - mayo 2015. Disponible en www.redalyc.org Consultado en marzo, 2015.

Morales, C. (2005). "Nota informativa sobre el Mecanismo de Enlace Fronterizo." en *Instituto de los Mexicanos en el Exterior*. Disponible en: <http://www.ime.gob.mx> Consultado en noviembre, 2015.

Oddone, N.; Rhi-Sausi, J. (2009). "Frontera y cooperación transfronteriza en América Latina: introducción al Proyecto Fronteras Abiertas". en Conato, D. y Rhi-Sausi, J. (Coordinadores). *Cooperación transfronteriza e integración en América Latina*. CeSPI, Roma. Disponible en <http://www.cespi.it/libreria.html> Consultado en septiembre, 2014.

UNODC (2015). "World Drug Report, 2015". Disponible en: <http://www.unodc.org/> Consultado en febrero, 2016.

OIM (2006). "Derecho Internacional sobre migración." *Glosario sobre migración*. No. 7. Organización Internacional de Migración. Suiza. Disponible en www.oim.org Consultado en mayo, 2016.

París Pombo, Ma. Dolores (2010). "Repatriation to Mexico: The Experiences of Persons Returned to Mexico by U.S. Authorities". Documento de Trabajo. El Colef /Woodrow Wilson Institute. Estados Unidos. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/PARIS%20POMBO%20PAPER.pdf> Consultado en mayo, 2016.

Pew Research Hispanic Center (2015). "U.S. Unauthorized Immigrant Population Levels Off." Disponible en: www.pewresearch.org Consultado en abril, 2016.

Pew Research Hispanic Center (2015). "5 facts about illegal immigration in the U.S." Disponible en: www.pewresearch.org Consultado en abril, 2016.

Philip, A.; Rossetti, A. y Salinas, D. (2016). "Guns in Arizona: Rate of all gun deaths per 100,000 people". Sydney School of Public Health. The University of Sydney. Disponible en www.gunpolicy.org Consultado en abril, 2016.

Philip, A.; Rossetti, A. y Salinas, D. (2016). "Guns in Arizona: Gun Homicides. Sydney School of Public Health, The University of Sydney. Disponible en: www.gunpolicy.org Consultado en abril, 2016.

Philip, A.; Rossetti, A. y Salinas, D. (2016). "Guns in Arizona: Suppliers of Crime Guns to Other US States (Rate)". Sydney School of Public Health, The University of Sydney. Disponible en: www.gunpolicy.org Consultado en abril, 2016.

Procuraduría General de la República (2015). *Tercer Informe de labores 2014-2015*. Disponible en www.pgr.gob.mx. Consultado en marzo, 2016.

Procuraduría General de la República (2008). *Tráfico de Armas México – USA*. Disponible en: www.archivo.pgr.gob.mx Consultado en marzo, 2016.

Ramírez de Alba, L. (2012). "Indicadores de víctimas visibles e invisibles de homicidio." *México Evalúa*. Centro de Análisis de políticas públicas. México. Disponible en: www.mexicoevalua.org Consultado en febrero 2016.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Estadísticas nacionales de incidencia delictiva. Disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/> Consultado en marzo, 2016.

Secretaría de Relaciones Exteriores – Instituto de Mexicanos en el exterior (2005). "Nota informativa sobre el Plan de Acción para la seguridad fronteriza." Disponible en http://www.ime.gob.mx/ccime/IVrecomendaciones/cc_ime_iv_27_fro.htm Consultado en noviembre, 2015.

Segunda Enmienda de la Constitución de Estados Unidos. Disponible en: www.archives.gov Consultado en marzo, 2016.

Skyscrapercity. México – Estados Unidos: puentes y garitas internacionales. Disponible en: www.skyscrapercity.com Última fecha de consulta: febrero, 2016.

UNODC (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Viena. Disponible en: www.unodc.org Consultado en abril, 2016.

UNODC (2004). *Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Nueva York. Disponible en: www.unodc.org Consultado en abril, 2016.

UNODC (2010). *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Estados Unidos. Disponible en: <https://www.unodc.org> Consultado en abril, 2016.

UNODC (2013). *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de Trata de Personas en México*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. México. Disponible en: www.unodc.org Consultado en abril, 2016.

Violence Policy Center (2016). "Tráfico de armas a través de la frontera." Disponible en: www.vpc.org Consultado en marzo, 2016.